

Il Bilancio UE 2028-2034: analisi e modelli alternativi

a cura di Christian Nasulea

INTRODUZIONE

L'Unione Europea (UE) non è stata concepita come un'unione fiscale. Il Trattato di Roma ha creato un quadro per l'integrazione economica – un insieme di regole, libertà e istituzioni all'interno del quale individui, imprese e capitali potessero operare oltre confine. Il bilancio dell'UE deriva da questo progetto: esiste per finanziare ciò che è necessario al funzionamento del mercato interno, non per replicare o integrare i sistemi fiscali nazionali a livello europeo. Questa logica fondante non è mai stata formalmente abbandonata, ma è stata progressivamente diluita. Ogni successivo Quadro finanziario pluriennale (QFP) ha ampliato le ambizioni di spesa dell'UE, ha introdotto nuovi strumenti di entrata e ha assorbito funzioni politiche che sono solo indirettamente collegate – ammesso che lo siano – al funzionamento del mercato unico europeo.

La proposta della Commissione per il QFP 2028-2034 rappresenta il passo più significativo in questa direzione.¹ Gli impegni totali ammontano a circa 1.763.000 miliardi di euro a prezzi correnti, pari all'1,26% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE – un aumento sostanziale rispetto al quadro attuale e la più grande proposta di bilancio nella storia dell'Unione. Escludendo i 168 miliardi di euro destinati al rimborso del debito per il programma NextGenerationEU (NGEU), la proposta di spesa principale ammonta a 1.595.000 miliardi di euro, con un aumento di circa il 32% rispetto al QFP 2021-2027 (1.211.000 miliardi di euro). Il meccanismo di attuazione dominante è un nuovo strumento consolidato, i Piani di partenariato nazionale e regionale (PNR), che fonde quattordici fondi precedentemente distinti – tra cui i programmi di coesione, agricoltura e affari interni – in un unico quadro di programmazione con un finanziamento totale di circa 865 miliardi di euro.² Per quanto riguarda le entrate, la Commissione propone circa 58 miliardi di euro di nuove entrate annuali tratte da una serie

1 CORE concerns: Why a turnover-based levy is wrong for the EU budget", *Bruegel*, 22 luglio 2025 (<https://www.bruegel.org/first-glance/core-concerns-why-turnover-based-levy-wrong-eu-budget>).

2 The Commission's foray into corporate taxation – a CORE problem for the EU budget?, *LSE European Politics Blog*, 28 agosto 2025 (<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2025/08/28/the-commissions-foray-into-corporate-taxation-a-core-problem-for-the-eu-budget/>).

di fonti, tra cui i trasferimenti dal sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS), un prelievo dal meccanismo di aggiustamento alla frontiera per il carbonio (CBAM), un nuovo contributo delle grandi imprese (Corporate Resource for Europe [CORE]), la risorsa propria delle accise sul tabacco (TEDOR) e un prelievo sui rifiuti elettronici. Questi strumenti sono presentati principalmente come un mezzo per servire le passività sostenute nell'ambito del NGEU e un debito di circa 800 miliardi di euro, ma ampliano anche la base delle entrate strutturali dell'UE in modi che vanno ben oltre il rimborso del debito.

Le giustificazioni offerte per questa espansione sono note: l'incertezza geopolitica, la pressione competitiva degli Stati Uniti e della Cina, le esigenze della transizione climatica, le pressioni demografiche e le questioni incompiute della difesa europea. Queste sfide sono reali. Esse sono state evidenziate nei rapporti Draghi e Letta, che hanno fornito un'importante impalcatura intellettuale per la proposta della Commissione, e riflettono ansie reali condivise dai responsabili politici di tutti i partiti. La presente pubblicazione non mette in dubbio l'esistenza di queste sfide. Si chiede se un bilancio UE allargato sia il mezzo più appropriato per affrontarle e se l'architettura delle entrate proposta per finanziarlo sia coerente, trasparente o fiscalmente neutrale. Su entrambi i fronti, riteniamo che la tesi della Commissione non sia convincente.

Il presente rapporto presenta una valutazione alternativa sistematica, organizzata attorno a un unico test fondamentale: la spesa a livello europeo è giustificata quando, e solo quando, è necessaria per mantenere o completare il mercato unico e la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone da cui dipende.³ Questo test non è arbitrario. Riflette il fondamento costituzionale dell'UE e la logica della sussidiarietà, che richiede che le decisioni siano prese al più basso livello di governance in grado di produrre risultati efficaci. Ha anche un'implicazione pratica: l'onere della prova ricade su chi chiede maggiori spese a livello dell'UE, non su chi mette in dubbio che tali spese siano giustificate. Individuare un problema reale e affermare apoditticamente che la spesa dell'UE è la soluzione non soddisfa il test. Il problema deve essere intrinsecamente transfrontaliero e al di là della portata della sola azione dei singoli Stati membri. La maggior parte dei rimedi che la Commissione propone di finanziare non soddisfa tale requisito.

Il capitolo 1 illustra i principi guida: il test di spesa e la sua logica, l'argomentazione per un tetto massimo dell'RNL di circa l'1%, il principio della neutralità delle entrate (in base al quale a qualsiasi aumento delle entrate a livello UE deve corrispondere una riduzione equivalente dei contributi o della tassazione nazionali), l'argomentazione per lo sviluppo di fonti non tributarie per ridurre la dipendenza dai trasferimenti fiscali e la portata appropriata della condizionalità dello Stato di diritto. Questi principi non sono solo preferenze analitiche. Presentano una diagnosi strutturale. Gli Stati membri dell'UE hanno già una pressione fiscale significativamente superiore a quella dei loro principali concorrenti: il gettito fiscale nell'UE sarà in media pari a circa il 39% del PIL nel 2024, circa 5 punti percentuali

3 Proposta di revisione della direttiva sulle accise sul tabacco, Commissione europea, 2025 (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties/excise-duties-tobacco/revision-tobacco-taxation-directive-proposal_en).

al di sopra del Regno Unito e del Giappone e 13 punti al di sopra degli Stati Uniti.⁴ In questo contesto, l'espansione del gettito a livello UE – anche se nominalmente compensato dai contributi nazionali – comporta rischi reali per la competitività e il potere d'acquisto delle famiglie. I cittadini, in ultima analisi, sostengono questo onere come dipendenti, consumatori e azionisti, indipendentemente dal livello di governo che formalmente lo riscuote.

Un ulteriore approfondimento, disponibile nella versione in inglese del rapporto [sul sito di Epicenter](#), applica il test di spesa a tutte le principali categorie di spesa della proposta della Commissione. Le spese per la coesione, l'agricoltura e il settore marittimo – ora consolidate nel PNR – rappresentano la quota maggiore del bilancio e vengono valutate per prime. Questi strumenti svolgono principalmente funzioni redistributive e di sostegno al reddito; per la maggior parte, non affrontano i fallimenti del mercato transfrontaliero del tipo che giustificerebbero un finanziamento a livello UE. Vengono poi esaminati i principali programmi sulla competitività: Horizon Europe, la transizione energetica pulita e gli strumenti di decarbonizzazione industriale, la difesa e lo spazio, la transizione digitale, la salute e la bioeconomia, Erasmus+ e il Meccanismo per collegare l'Europa. Questi programmi variano notevolmente per quanto riguarda il loro rapporto diretto con le funzioni del mercato unico; l'analisi distingue tra quelli che aggiungono effettivamente valore a livello UE e quelli che replicano o estendono la politica industriale nazionale. L'Europa globale e le spese amministrative – compresa la questione sostanziale e poco esaminata delle passività pensionistiche dell'UE – completano la valutazione della spesa.

Il capitolo 2 è dedicato alle entrate. L'attuale sistema delle risorse proprie si è evoluto in modo significativo dalla decisione sulle risorse proprie del 1970; il contributo basato sull'RNL rappresenta oggi circa il 67% delle entrate totali dell'UE, i dazi doganali circa il 10% e i contributi basati sull'IVA un ulteriore 10-12%, mentre il resto proviene dalla tassa sulla plastica introdotta nel 2021 e dalle operazioni di prestito dei servizi di interesse economico generale (Commissione europea 2023, 2024). La proliferazione di nuovi strumenti proposti per il periodo 2028-2034 viene valutata in base ai criteri di neutralità fiscale, semplicità amministrativa, coerenza economica e trasparenza. Le implicazioni strutturali dell'indebitamento dell'UE – in particolare il rischio che lo strumento di debito eccezionale creato con il NGEU diventi una caratteristica permanente dell'architettura fiscale dell'UE – sono esaminate nel dettaglio. Il capitolo si chiude con approcci alternativi al finanziamento delle funzioni legittime dell'Unione, compreso il potenziale, largamente inesplorato, delle entrate non tributarie.

I risultati di tutti i capitoli convergono. Il QFP proposto dalla Commissione espande il peso fiscale dell'UE senza chiarire o restringere il suo ruolo funzionale. Introduce nuovi strumenti di entrata senza una base di principio per la loro selezione. Rischia di consolidare il prestito congiunto come meccanismo strutturale anziché di emergenza. E consolida una gamma sempre più ampia di obiettivi politici sotto

4 Taxation trends in the European Union, 2024 edition, Eurostat, 2024. I dati per il confronto con il Regno Unito, il Giappone e gli Stati Uniti sono tratti dall'OCSE (2024), *Revenue Statistics* (https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report.html).

un bilancio dell'UE che manca della responsabilità democratica tipicamente associata a una capacità fiscale di questa portata. L'alternativa che questo rapporto propone non è l'austerità, ma la coerenza: un bilancio ancorato alla logica fondante dell'UE, di portata più ridotta, più trasparente nel suo finanziamento e realmente responsabile nell'uso delle risorse pubbliche – un bilancio che ripone maggiore fiducia nella competitività e nell'innovazione che derivano da un mercato unico aperto e ben regolamentato piuttosto che nell'allocazione di fondi pubblici da parte delle istituzioni centrali.

CAPITOLO 1: PRINCIPI GUIDA PER GLI OBIETTIVI DI SPESA E DI ENTRATE DELL'UE

Lo scopo originario dell'UE

L'UE è stata fondata su un'idea semplice ma profonda: eliminare le barriere al commercio e alla circolazione tra le nazioni europee avrebbe generato prosperità e pace in modo più affidabile di qualsiasi programma di spesa pubblica. Il Trattato di Roma non ha creato uno Stato redistributivo. Ha creato un quadro di integrazione economica in cui gli individui, le imprese e i capitali possono operare al di là delle frontiere, così come all'interno di esse.

Da questa logica fondante scaturisce un principio chiaro e duraturo: il bilancio dell'UE esiste per finanziare ciò che è necessario al funzionamento del mercato integrato. Non esiste per sostituire gli Stati sociali nazionali, per correggere risultati di mercato ritenuti politicamente indesiderabili o per finanziare le attuali preferenze industriali. Quando il bilancio dell'UE si espande oltre al mantenimento del mercato unico e delle libertà da cui dipende, non approfondisce l'integrazione. Riproduce, a costi più elevati e con minore responsabilità, il tipo di spesa interventista che gli Stati membri già praticano a livello nazionale.

Questa distinzione non è solo teorica. L'attuale proposta della Commissione per il QFP 2028-2034 prevede una spesa pari a circa l'1,26% del RNL dell'UE, un aumento significativo rispetto al quadro attuale. La giustificazione offerta è nota: incertezza geopolitica, sfide legate alla competitività, transizione climatica e pressioni demografiche. Si tratta di sfide reali. Ma la questione che questo documento affronta non è se le sfide esistano o meno, bensì se un bilancio UE ampliato possa affrontarle adeguatamente. Nella maggior parte dei casi, non è possibile.

Un semplice test della spesa legittima dell'UE

Piuttosto che tentare di enumerare tutti gli usi legittimi e illegittimi dei fondi dell'UE – un esercizio che rischia di aprire un dibattito infinito, caso per caso – proponiamo un test basato su principi applicabili in modo coerente in tutte le aree di spesa.

La spesa dell'UE è giustificata quando, e solo quando, è necessaria per mantenere o completare il mercato unico e la libera circolazione di merci e persone da cui il mercato unico dipende.

A rigore, due categorie funzionali superano senza problemi il test di principio:

Protezione delle frontiere esterne: La libera circolazione all'interno di Schengen presuppone una gestione collettiva delle frontiere esterne dell'UE.

Politica commerciale comune: L'UE negozia come un'unica entità; gli Stati membri non possono stipulare accordi commerciali separati pur condividendo un'unione doganale.

Il test sposta intenzionalmente l'onere della prova. La domanda non è "Perché tagliare questo?", ma "Questo supera il test?". Individuare un problema reale e concludere che la spesa UE sia la risposta è insufficiente; il problema deve essere intrinsecamente transfrontaliero e non affrontabile con la sola azione degli Stati membri.

Tutto il resto – trasferimenti di coesione, sostegno al reddito degli agricoltori, sus-

sidi per il clima, sovvenzioni per l'innovazione, fondi sociali, difesa e così via – non supera il test. Non perché si tratti di obiettivi politici poco importanti, ma perché non sono intrinsecamente transfrontalieri e, di conseguenza, vanno lasciati agli Stati membri.

L'alternativa della deregolamentazione

Un tema ricorrente nella giustificazione del bilancio della Commissione è che la spesa dell'UE è necessaria per colmare le lacune lasciate da “fallimenti del mercato” o da “investimenti privati inadeguati”. L'innovazione è in ritardo: finanziatela. L'energia rinnovabile non si diffonde abbastanza rapidamente: sovvenzionatela. Le industrie strategiche subiscono la pressione competitiva della Cina: sostenetele.

Questa impostazione considera il contesto normativo come fisso e si chiede soltanto quanto denaro sia necessario per raggiungere i risultati all'interno di esso. Ma in molti casi – probabilmente in tutti – la ragione dell'insufficienza degli investimenti privati non è un fallimento del mercato in senso classico. Si tratta di un fallimento politico: regolamenti che rendono l'energia nucleare non bancabile; regole del mercato dei capitali che allontanano i risparmi dagli investimenti produttivi; regimi autorizzativi che ritardano le infrastrutture per anni; e tassonomie che distorcono l'allocazione del capitale privato in modi che richiedono il capitale pubblico per compensare.

Tuttavia, la questione non è se un determinato obiettivo politico sia utile o se la spesa dell'UE per perseguirlo sia efficiente. L'innovazione è importante. La transizione energetica è importante. Lo sviluppo regionale conta. La questione è se si tratti di funzioni propriamente europee – legittimamente di competenza dell'UE – o di responsabilità nazionali, regionali o locali che si sono accentrate nel tempo.

Restrizione fiscale e tetto dell'1%

La proposta di limitare il QFP 2028-2034 a circa l'1% del RNL dell'UE non è un obiettivo fiscale arbitrario. Riflette l'opinione secondo cui le attività di spesa giustificabili in base al criterio della spesa legittima dell'UE non richiedono di più.

La Commissione propone di spendere l'1,26% del RNL. L'aumento è presentato come una risposta a nuove pressioni: difesa, competitività e rimborso del debito per il programma Next Generation EU (NGEU). Ognuno di questi aspetti merita di essere esaminato:

Il rimborso di NGEU è un obbligo reale e inevitabile, pari a circa 149 miliardi di euro nel periodo. Non è una nuova spesa, ma consuma spazio di bilancio. Lo affrontiamo direttamente nell'approfondimento [disponibile sul sito di Epicenter](#).

La difesa è un settore di crescente importanza per l'UE, ma l'argomento di un bilancio UE più ampio non discende automaticamente da un fabbisogno di difesa maggiore.

La spesa per **la competitività** – il Fondo europeo per la competitività proposto e gli strumenti correlati – non rappresenta un'aggiunta giustificata al bilancio dell'UE secondo il nostro test. La competitività si ottiene meglio completando il mercato unico dei servizi, dei capitali e dell'energia piuttosto

che concedendo sovvenzioni a industrie selezionate.

Un bilancio dell'1% del RNL non significa che l'UE debba rinunciare alle proprie responsabilità. È un tetto iniziale che obbliga l'UE a concentrarsi su tali responsabilità.

Neutralità delle entrate

Qualsiasi espansione delle entrate a livello dell'UE oltre il massimale del QFP da noi proposto aumenterebbe, di fatto, l'onere fiscale complessivo sui cittadini e sulle imprese europee, anche se, nominalmente, sostituirebbe i contributi nazionali. Ciò è dovuto al fatto che la tassazione a livello dell'UE comporta, in genere, una minore trasparenza, una minore responsabilità democratica e una minore sensibilità alle condizioni fiscali dei singoli Stati membri rispetto alla tassazione nazionale.

Proponiamo quindi di considerare il seguente principio come un vincolo guida per tutto il capitolo sulle entrate:

A qualsiasi aumento delle entrate a livello europeo deve corrispondere una riduzione equivalente delle entrate a livello nazionale, così da mantenere costante l'onere fiscale complessivo sui cittadini e sulle imprese.

Questo principio ha una duplice funzione. Impedisce che il bilancio dell'UE diventi un meccanismo di espansione del settore pubblico nel suo complesso. Inoltre, garantisce che, quando l'UE assume funzioni precedentemente svolte dagli Stati membri, le sostituisca effettivamente anziché aggiungerle.

Nel capitolo 2, le proposte della Commissione per le nuove risorse proprie – CORE, TEDOR, CBAM, tasse sui rifiuti elettronici e trasferimenti di entrate dall'ETS – sono valutate alla luce di questo principio e dei più ampi criteri di neutralità fiscale, di semplicità amministrativa e di trasparenza.

Il bilancio dell'UE non dovrebbe essere giudicato in base a quanto spende, ma in base al fatto che ciò che spende sia necessario e di portata europea. Se valutata secondo questo criterio, la proposta della Commissione di ampliare il QFP fallisce. Proporre un bilancio dell'UE più snello e mirato – basato sulla logica fondativa dell'UE piuttosto che sulle sue ambizioni più recenti – è un'idea sia di principio che pratica.

Aumentare le entrate non fiscali dell'UE dovrebbe essere un obiettivo europeo

L'UE è stata storicamente finanziata dai trasferimenti di risorse fiscali dagli Stati membri e dai dazi doganali. Ha iniziato a integrare le sue entrate con un contributo settoriale nel 2021 (Capitolo 2: L'attuale sistema di entrate dell'UE) e ora cerca di sviluppare ulteriori fonti di entrate specifiche nell'ambito del prossimo QFP (Capitolo 2: Valutazione delle nuove fonti di entrate proposte). La dipendenza quasi esclusiva dell'UE dalla tassazione per finanziare le spese operative e le politiche pubbliche è un punto cieco che deve essere affrontato nel prossimo QFP.

In un contesto di forte concorrenza economica, la tassazione non è neutrale. La mobilità dei capitali e la crescente sensibilità delle famiglie al potere d'acquisto dovrebbero incoraggiare la ricerca della moderazione fiscale. Fare affidamento su un aumento dei trasferimenti fiscali alle istituzioni dell'UE è problematico per la

competitività e il potere d'acquisto. L'UE ha un'imposizione fiscale molto più elevata rispetto ai suoi concorrenti, con un gettito fiscale pari al 39% del PIL nel 2024, ovvero 5 punti in più rispetto a Regno Unito e Giappone e 13 punti in più rispetto agli Stati Uniti.

Questi elevati livelli di tassazione si ripercuotono automaticamente sulle famiglie, che, in ultima analisi, sopportano questo onere fiscale in qualità di dipendenti (con stipendi più leggeri), consumatori (con prodotti più costosi) o azionisti (con rendimenti sul capitale inferiori). Per tutte queste ragioni, affidarsi a una tassazione più elevata per finanziare politiche più ambiziose è un errore.

L'amministrazione dell'UE non ha ancora sviluppato fonti di entrate non tributarie significative per finanziare parte dei suoi costi operativi. Non ha adottato le buone pratiche di altre istituzioni internazionali, come le Nazioni Unite, ed europee, come la Banca Centrale Europea. Queste istituzioni hanno creato strutture finanziarie capitalizzate per generare redditi da investimento, che consentono loro di coprire parzialmente le spese amministrative, in particolare gli obblighi pensionistici, senza fare affidamento esclusivamente sul gettito tributario.

Tuttavia, se si decidesse di aumentare le entrate dell'UE, queste dovrebbero essere investite. Dovrebbero essere destinate in via prioritaria alla copertura degli impegni imprevisti (in particolare, le pensioni promesse ai dipendenti dell'UE; si veda [l'approfondimento sul sito di Epicenter](#)).

Stato di diritto e condizionalità

La condizionalità nel bilancio dell'UE è una questione centrale con implicazioni di vasta portata per la futura traiettoria dell'Unione. Negli ultimi anni, il suo ambito di applicazione si è notevolmente ampliato, comprendendo sia le salvaguardie dello Stato di diritto che gli impegni legati alle riforme. Se il bilancio dell'UE deve rimanere ancorato alla sua funzione principale – sostenere e salvaguardare il mercato unico – allora l'architettura della condizionalità deve essere guidata dallo stesso principio e restare proporzionata.

La condizionalità relativa allo stato di diritto è saldamente ancorata ai principi fondamentali dell'Unione e ha un chiaro scopo funzionale: proteggere il bilancio dell'UE da rischi quali la frode, la corruzione e le carenze di sorveglianza derivanti da violazioni dello stato di diritto, garantendo al contempo le condizioni necessarie per un'attività economica transfrontaliera regolare. In quanto tale, rappresenta una forma di condizionalità funzionale, alla base del funzionamento del mercato unico e della fiducia reciproca tra gli Stati membri. Al contrario, la condizionalità basata sulle riforme – esemplificata da strumenti come il Dispositivo per la ripresa e la resilienza – occupa uno spazio più ambiguo, in cui l'obiettivo di migliorare la competitività si interseca con quello di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche nazionali.

I piani di partenariato proposti per gli investimenti e le riforme rappresentano un ulteriore passo in questa direzione. Pur concepiti come un meccanismo per rafforzare la titolarità e adattare gli interventi ai contesti nazionali e regionali, introducono di fatto una forma strutturata di condizionalità politica, collegando i finanziamenti a programmi di riforma e a impegni politici predefiniti. Affinché tale approccio rimanga coerente con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, deve

mantenere un grado significativo di discrezionalità nazionale. Gli Stati membri dovrebbero mantenere la capacità di definire le proprie priorità politiche all'interno di un quadro di ampi obiettivi europei, senza essere soggetti a prescrizioni dettagliate su scelte politiche, settori o strumenti.

In questo contesto, la riforma dei piani di partenariato dovrebbe limitarsi alle politiche rilevanti per il mercato – quelle che sostengono la competitività e l'efficace funzionamento del mercato unico – senza imporre un inutile strato di requisiti normativi a livello UE o obiettivi politici definiti a livello centrale. In sostanza, tali piani dovrebbero essere intesi principalmente come orientati alla competitività, incentrati sull'eliminazione degli ostacoli all'attività economica, sul miglioramento del contesto imprenditoriale e sul rafforzamento delle condizioni per gli investimenti e la crescita, anziché come strumenti di coordinamento stringente delle politiche.

CAPITOLO 2: ENTRATE

L'attuale sistema di entrate dell'UE

L'evoluzione delle entrate del bilancio dell'UE può essere suddivisa in diverse fasi (Parlamento europeo 2024). Fino al 1970, il bilancio era finanziato principalmente attraverso contributi nazionali fissi, integrati da dazi doganali che rimanevano in gran parte sotto il controllo nazionale. La decisione sulle risorse proprie del 1970 ha segnato una svolta, introducendo un sistema di "risorse proprie": risorse proprie tradizionali (RPT), dazi doganali e prelievi agricoli, oltre a una quota basata sul gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in cui una parte della base statistica armonizzata dell'IVA veniva assegnata alla Comunità europea. Questo sistema, tuttavia, presentava evidenti limiti, in quanto l'IVA non era una vera e propria imposta comunitaria ma un contributo calcolato, e le entrate doganali sono diminuite costantemente con i successivi cicli di liberalizzazione del commercio.

A partire dalla fine degli anni '80, si è verificato un cambiamento fondamentale con l'introduzione dei contributi basati sul RNL nel 1988, volti a coprire il divario residuo tra le spese e le entrate rimanenti. La risorsa RNL è diventata gradualmente la principale fonte di finanziamento. Sebbene siano formalmente classificate come "risorse proprie" perché regolate da norme a livello UE, in termini economici questi contributi non sono entrate fiscali autonome dell'Unione; la maggior parte delle entrate dell'UE è sempre stata, e rimane, un trasferimento dai bilanci nazionali degli Stati membri.

Nei decenni successivi, l'UE ha cercato costantemente di espandere le proprie risorse, non solo per ridurre la dipendenza dai contributi nazionali, ma soprattutto per aumentare le dimensioni e la capacità complessiva del bilancio dell'UE. L'attuale proposta per il QFP 2028-2034 prosegue questa tendenza, presentando un pacchetto di nuove risorse proprie, tra cui i proventi del sistema ETS, del CBAM, delle imposte sui rifiuti elettronici, delle accise sul tabacco e di un'imposta sulle imprese. Sebbene sia formalmente presentato come un mezzo per alleviare la pressione sui contributi nazionali, l'obiettivo più ampio è consentire un bilancio dell'UE più vasto e ambizioso, in grado di finanziare le priorità politiche in espansione. In pratica, ciò rappresenta un nuovo tentativo di appropriarsi di parti delle basi imponibili esistenti e di rafforzare l'autonomia fiscale dell'UE, nonostante l'Unione sia priva di poteri fiscali tradizionali.

In questo contesto, qualsiasi valutazione sistematica del quadro delle entrate deve applicare un test chiaro: se le entrate (e le spese che esse finanziano) sono realmente legate a funzioni transfrontaliere che non possono essere svolte dagli Stati membri da soli, e se qualsiasi espansione delle risorse a livello UE sostituisce, o aggiunge, carico fiscale sui cittadini e sulle imprese. L'attuale quadro normativo, disciplinato dalla Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio (Consiglio dell'Unione Europea 2020), non è all'altezza di questo test sotto diversi aspetti, poiché le entrate totali dell'UE nel 2023 ammontavano a circa 169 miliardi di euro (Commissione Europea 2024).

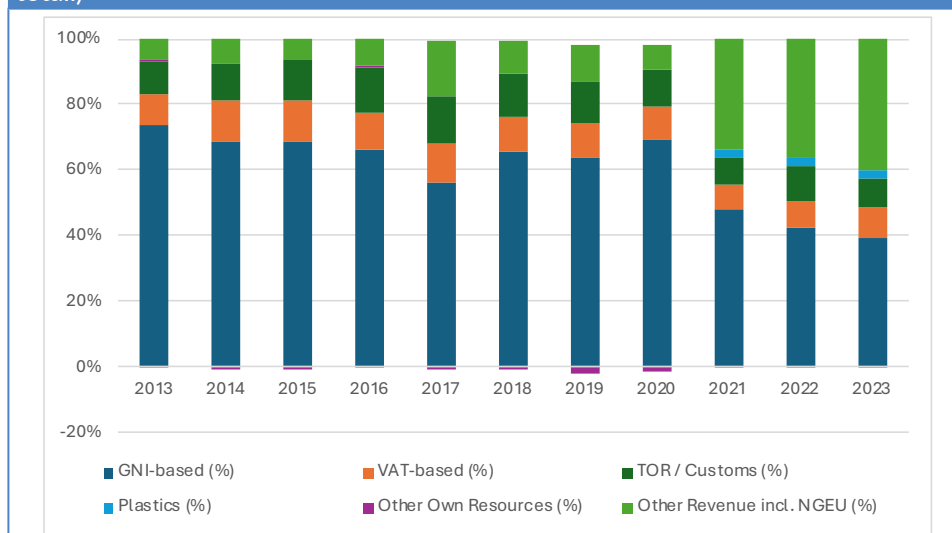
Risorse proprie tradizionali

Lo strato più antico del finanziamento dell'UE è costituito dalle RPT, che comprendono i dazi doganali sulle importazioni da Paesi terzi e i contributi sullo zucchero.

Queste sono le uniche entrate che l'UE raccoglie direttamente alla fonte, senza l'intermediazione dei governi nazionali. Nel 2023, le RPT rappresentavano circa il 10% delle entrate totali dell'UE (Commissione europea 2024). Gli Stati membri trattengono il 25% dei dazi riscossi come rimborso dei costi di riscossione, una quota che è stata aumentata dal 20% nel 2021. La logica di trattare questi dazi come risorse proprie dell'UE è semplice: derivano dalla politica tariffaria esterna comune dell'UE, il che rende economicamente coerente la loro assegnazione al bilancio dell'Unione. Da una prospettiva di libero mercato, tuttavia, i dazi doganali sono una tassa sul commercio che aumenta i prezzi per i consumatori e distorce l'allocazione delle risorse. Esistono principalmente come eredità della politica commerciale protezionistica piuttosto che come base di principio per le finanze pubbliche.

La Figura 1 mostra come sono state finanziate le entrate del bilancio dell'UE nell'ultimo decennio, suddivise per fonte in percentuale delle entrate totali. La quota dominante per tutto il periodo è il contributo basato sull'RNL, secondo cui ogni Stato membro trasferisce al bilancio dell'UE una percentuale uniforme del proprio RNL. I contributi basati sull'IVA e le risorse proprie tradizionali (dazi doganali) rappresentano quote minori ma stabili. La risorsa plastica, introdotta nel 2021 con la decisione 2020/2053 del Consiglio, compare a partire da quell'anno. La marcata espansione del segmento grigio a partire dal 2021 riflette le operazioni di prestito nell'ambito di NGEU, classificate come altre entrate, che hanno temporaneamente più che raddoppiato le entrate totali dell'UE.

Figura 1. Composizione delle risorse proprie dell'UE, 2013-2023 (% delle entrate totali)



Fonti: Commissione europea, portale statistico del bilancio dell'UE; decisione del Consiglio 2020/2053.

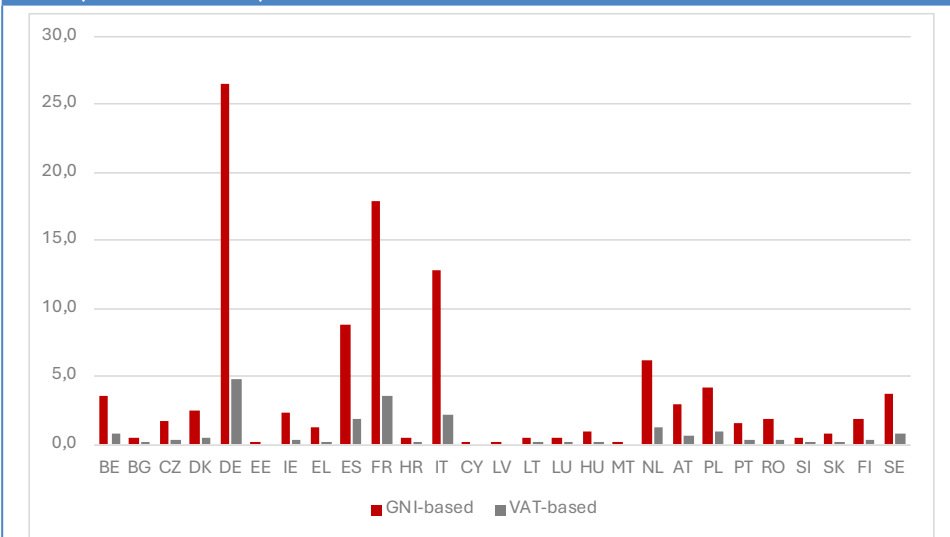
Risorsa propria basata sull'IVA

La seconda categoria è la risorsa propria IVA. Anziché applicare un'aliquota uniforme all'IVA effettivamente riscossa dagli Stati membri, l'UE applica un'aliquota a chiamata – attualmente pari allo 0,3% – a una base IVA armonizzata e limitata. La regola del massimale limita la base IVA utilizzata per il contributo dell'UE al 50% dell'RNL, una misura introdotta per evitare che le grandi economie consumatrici siano gravate in modo sproporzionato. Nel 2023, la risorsa basata sull'IVA ha con-

tribuito a circa il 10-12% delle entrate totali dell'UE (Commissione europea 2024). Nonostante il nome, questa risorsa funziona in pratica come un trasferimento statistico dalle tesorerie nazionali piuttosto che come un prelievo diretto sui consumi: è il governo nazionale, non il contribuente o l'impresa, a versare il contributo a Bruxelles. La complessità della base armonizzata e la divergenza tra questa e il gettito effettivo dell'IVA nazionale rendono questo strumento amministrativamente oneroso ed economicamente opaco.

La Figura 2 presenta la ripartizione del contributo di ciascuno Stato membro al bilancio dell'UE nel 2022, disaggregato per tipo di risorsa ed espresso in miliardi di euro. I contributi sono proporzionali principalmente alle dimensioni economiche, con Germania, Francia e Italia che rappresentano le quote maggiori. La risorsa basata sul RNL domina in tutti i Paesi, mentre i dazi doganali sono relativamente più importanti per gli Stati membri con porti o hub commerciali importanti. La figura illustra la notevole variazione dei livelli assoluti di contributo nell'UE-27, che vanno dai 37,5 miliardi di euro della Germania agli 0,1 miliardi di euro di Malta.

Figura 2. Contributi basati sull'RNL e contributi basati sull'IVA per Stato membro, 2022 (miliardi di euro)



Fonti Commissione europea, Portale statistico del bilancio dell'UE; Eurostat, Conti nazionali.

Risorsa propria basata sull'RNL

La risorsa propria basata sull'RNL è la voce fondamentale del bilancio dell'UE. È calcolata per coprire la differenza tra la spesa totale autorizzata e le entrate provenienti da tutte le altre fonti. Un'aliquota uniforme viene applicata all'RNL di ogni Stato membro, il che significa che i contributi sono approssimativamente proporzionali alle dimensioni dell'economia. Nel 2023, la risorsa basata sul RNL rappresentava circa il 67% delle entrate totali dell'UE; era il meccanismo di finanziamento dominante (Commissione europea 2024). Questa posizione dominante riflette il cambiamento strutturale avvenuto dopo la riforma Delors I del 1988, che ha introdotto la risorsa RNL per sostituire il vecchio sistema, pesantemente legato all'IVA, considerato regressivo. Sebbene la proporzionalità dell'RNL abbia una motivazione superficiale di equità, la risorsa RNL ha accentuato la dipendenza del bilancio dell'UE dai trasferimenti erariali nazionali, rendendo meno netta la

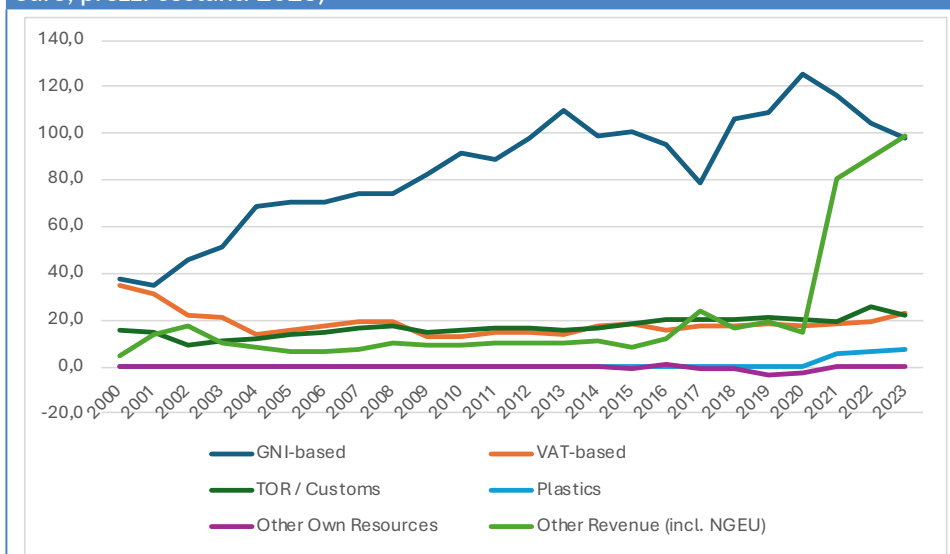
distinzione tra risorse proprie e trasferimenti fiscali intergovernativi. Il risultato è che l'UE è diventata, in termini di entrate, meno un'entità fiscale indipendente e più un veicolo di spesa collettiva finanziato dai contributi degli Stati membri, una caratteristica con importanti implicazioni per la responsabilità.

Nuove risorse proprie: Contributi per la plastica e per NGEU

La decisione sulle risorse proprie del 2021 ha introdotto un nuovo contributo per i rifiuti di imballaggio in plastica, pari a 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti non riciclati. Si tratta della prima nuova risorsa propria introdotta da quando sono stati istituiti i meccanismi dell'IVA e dell'RNL. Nel 2023, essa produrrà circa 7-8 miliardi di euro, pari a meno del 5% delle entrate totali, ed è in gran parte trattata dagli Stati membri come un trasferimento aggiuntivo di tipo RNL, poiché la maggior parte di essi ha semplicemente adeguato i contributi nazionali già esistenti senza introdurre nuovi oneri a carico dei produttori. La sua logica ambientale è discutibile da una prospettiva di libero mercato: colpisce sulla base del peso di un particolare materiale senza considerare le implicazioni sugli incentivi sottostanti nella gestione dei rifiuti e crea una differenziazione arbitraria tra plastica e altri materiali di imballaggio non riciclati (Parlamento europeo 2024; Lodefalk e Shepotylo 2022).

La Commissione europea ha inoltre proposto, per il periodo 2028-2034, una serie di nuove risorse proprie aggiuntive legate al CBAM, al sistema ETS dell'UE, a un nuovo contributo basato sugli utili delle imprese e a un'imposta sulle transazioni finanziarie, al fine di fornire entrate per ridurre l'onere del debito nell'ambito del NGEU, il dispositivo per la ripresa da 750 miliardi di euro istituito nel 2020. Il servizio del debito del NGEU richiede rimborsi annuali di capitale e interessi per un ammontare complessivo di 20 miliardi di euro entro la fine degli anni 2020 (Commissione europea, 2025). Ciò crea un legame strutturale tra il sistema delle entrate e l'accumulo del debito europeo che non esisteva nei precedenti QFP – uno sviluppo esaminato nella sezione dedicata a Prestiti e debito dell'UE.

Figura 3. Evoluzione delle entrate dell'UE per categoria, 2000-2023 (miliardi di euro, prezzi costanti 2023)



Fonti: Commissione europea, Bilancio dell'UE in sintesi; Commissione europea, Conti annuali consolidati dell'Unione europea, vari anni.

La Figura 3 illustra l'evoluzione delle entrate totali del bilancio dell'UE nell'arco di due decenni, suddivise per categoria di risorse in miliardi di euro a prezzi correnti. Il passaggio a lungo termine dal finanziamento basato sull'IVA ai contributi basati sull'RNL è chiaramente visibile e riflette le successive riforme del sistema delle risorse proprie. Le risorse proprie tradizionali (dazi doganali) sono rimaste sostanzialmente stabili in termini assoluti, ma sono diminuite come quota del totale. Il forte aumento a partire dal 2021 è determinato dalle operazioni di prestito per NGEU, che hanno aggiunto tra gli 81 e i 99 miliardi di euro all'anno di altre entrate nel periodo 2021-2023.

Correzioni, riduzioni e reale incidenza dei contributi

L'architettura delle entrate nominali è ulteriormente complicata da un sistema di correzioni e riduzioni negoziate bilateralmente tra gli Stati membri e l'UE. Il famoso sconto del Regno Unito, introdotto nel 1984, è stato l'esempio più visibile, anche se dopo la Brexit ha cessato di essere applicato. Meccanismi equivalenti – riduzioni forfettarie, aliquote IVA ridotte e aggiustamenti del RNL – continuano a beneficiare Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia, riflettendo il loro status di contribuenti netti. Queste correzioni fanno sì che la struttura statutaria delle risorse proprie non rappresenti accuratamente l'effettiva distribuzione dei contributi tra gli Stati membri.

L'opacità del sistema di correzioni è di per sé un problema di governance, poiché i calcoli dei contributi netti dipendono da scelte metodologiche relative all'attribuzione delle spese dell'UE, dei flussi commerciali e dei costi amministrativi. Metodologie diverse producono stime sostanzialmente diverse del saldo netto di ciascun Paese. Ciò rende il quadro generale opaco rispetto al controllo democratico, caratteristica che non si concilia con i principi di una sana finanza pubblica.

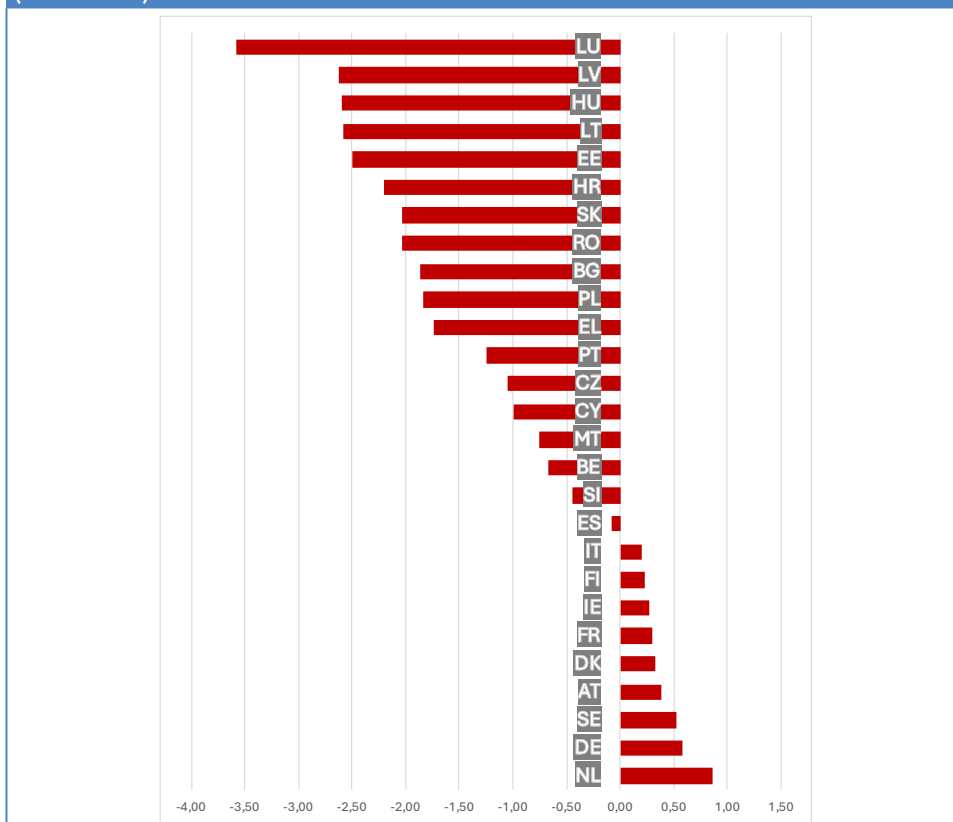
La Figura 4 mostra la posizione di bilancio netta di ogni Stato membro nel 2022, calcolata come la differenza tra i contributi totali di risorse proprie e la spesa dell'UE ricevuta, in percentuale del RNL. Gli Stati membri indicati in rosso sono contribuenti netti, ossia versano al bilancio dell'UE più di quanto ricevono. Quelli in verde sono beneficiari netti. I Paesi Bassi, la Germania e la Svezia sono i maggiori contributori netti in rapporto alle loro dimensioni economiche, mentre la posizione del Lussemburgo riflette l'effetto distorsivo delle spese istituzionali dell'UE contabilizzate nel Paese, anziché veri e propri trasferimenti economici ai suoi residenti.

Un sistema in trasformazione strutturale

L'introduzione di NGEU ha segnato un cambiamento qualitativo nella finanza pubblica dell'UE. Per la prima volta, l'UE ha emesso debito sui mercati dei capitali su larga scala e per conto proprio, con il rimborso garantito da nuove risorse proprie – alcune ancora da legiferare – anziché dai contributi nazionali esistenti. Ciò ha trasformato un modello di entrate a ripartizione in uno con obblighi di servizio del debito a lungo termine, creando un precedente di capacità di indebitamento permanente dell'UE che la proposta di QFP 2028-2034 consolida ulteriormente.

Dal punto di vista di un think tank del libero mercato, l'architettura complessiva delle entrate dell'UE presenta diverse carenze strutturali. In primo luogo, la forte dipendenza dai trasferimenti del RNL oscura il legame tra le decisioni di spesa dell'UE e l'onere a carico dei cittadini e delle imprese, minando i principi di re-

Figura 4. Contributi netti al bilancio dell'UE da parte di alcuni Stati membri, 2022 (% del RNL)



Fonti: Commissione europea, Portale statistico del bilancio dell'UE; Eurostat

sponsabilità fiscale. In secondo luogo, la proliferazione di entrate destinate alle politiche climatiche e ambientali – CBAM, ETS e contributo per la plastica – crea complessi sussidi incrociati tra politica regolatoria e fiscale, con effetti distorsivi sugli investimenti e sulla competitività. In terzo luogo, il progressivo accumulo di nuovi strumenti di entrata rispecchia il modello di espansione fiscale comune alle amministrazioni nazionali, senza i controlli democratici corrispondenti che le legislature nazionali solitamente garantiscono.

Valutazione delle nuove fonti di reddito proposte

(IME)

La proposta della Commissione per il QFP 2028-2034 introduce un nuovo pacchetto di risorse proprie volto a generare entrate aggiuntive per circa 58 miliardi di euro all'anno a prezzi 2025 (Commissione europea 2025). Si tratta di un importo significativo, pari a circa il 25-30% dell'attuale bilancio annuale dell'UE, ossia circa l'1% del RNL dell'UE. L'aumento delle entrate proposto è alla base dell'ambizione della Commissione di espandere le dimensioni complessive del bilancio dell'UE a circa l'1,26% del RNL, segnando un chiaro allontanamento dalla situazione attuale.

Il pacchetto si compone di cinque strumenti principali: una quota delle entrate derivanti dal sistema ETS, il CBAM, un contributo basato sui rifiuti elettronici non raccolti, una risorsa basata sulle accise del tabacco (TEDOR) e un contributo aziendale per le grandi imprese (CORE). Inoltre, la proposta prevede adeguamenti delle risorse proprie esistenti e di entrate minori, come le tasse relative al Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi.

Nessuno di questi strumenti è concepito come una tassa comunitaria a sé stante: agiscono come meccanismi per trasferire al bilancio dell'UE una quota predefinita di entrate generate a livello nazionale o nell'ambito di quadri normativi esistenti. Per esempio, il 30% delle entrate generate dall'attuale ETS e il 75% delle entrate del CBAM verrebbero reindirizzate a livello UE, mentre altre risorse si basano su basi statistiche (rifiuti elettronici) o su parametri fiscali minimi armonizzati (tabacco). Il prelievo sulle imprese (CORE) introduce un contributo quasi fiscale da parte delle grandi imprese che operano nell'UE, raccolto dalle amministrazioni nazionali per conto dell'Unione.

La proposta include anche adeguamenti tecnici alla risorsa propria basata sull'IVA, che rimane un contributo statistico derivato da una base IVA armonizzata, anziché una vera e propria imposta dell'UE. Mentre le riforme precedenti ne hanno semplificato il calcolo, le modifiche attuali mirano in gran parte a migliorarne la stabilità e la prevedibilità, piuttosto che ad alterarne il ruolo fondamentale. Parallelamente, le riforme in corso del quadro IVA dell'UE – in particolare la digitalizzazione della rendicontazione e gli sforzi per ridurre il gap IVA – possono indirettamente rafforzare la base imponibile sottostante. Tuttavia, la risorsa basata sull'IVA continua a svolgere un ruolo secondario all'interno del sistema complessivo, rimanendo concettualmente e praticamente un sostituto dei contributi nazionali, anziché una fonte autonoma di entrate dell'UE.

Nel complesso, il pacchetto riflette il tentativo di attingere a molteplici basi imponibili nazionali e settoriali esistenti, riassegnando di fatto porzioni di entrate che altrimenti spetterebbero agli Stati membri. Ciò implica un trasferimento di capacità fiscale con un'incidenza disomogenea, a seconda delle basi imponibili e delle strutture economiche dei vari Paesi. Allo stesso tempo, alcuni strumenti – in particolare il contributo sulle imprese (CORE) – puntano all'introduzione di una tassazione a livello quasi europeo rivolta a specifici attori economici, in particolare alle grandi imprese, al di là del quadro tradizionale della tassazione nazionale. Pur essendo formalmente presentate come un modo per ridurre la dipendenza dai contributi nazionali, la portata e la struttura di queste misure indicano che il loro effetto principale non è la sostituzione, bensì l'espansione della capacità di gettito a livello UE.

Questo approccio porta a una crescente concentrazione di strumenti fiscali a livello dell'UE, in cui le fonti di reddito sono selezionate meno sulla base di una logica fiscale coerente e più sulla base della loro fattibilità politica e dell'opportunità di ricavare entrate all'interno dei quadri politici esistenti. Piuttosto che riflettere un'architettura fiscale coerente, il pacchetto rappresenta un'espansione incrementale e opportunistica dei flussi di entrate legati agli strumenti esistenti. In questo senso, il sistema proposto non stabilisce una base imponibile stabile o trasparente, ma aggrega molteplici meccanismi parziali con razionali economici e incidenza diversi.

Soprattutto, in assenza di una rigorosa applicazione del principio della neutralità delle entrate, questa espansione a livello UE rischia di aumentare la pressione fiscale complessiva per i cittadini e le imprese europee, anziché sostituire il prelievo a livello nazionale. Di conseguenza, la riforma proposta può essere intesa non come un miglioramento strutturale del finanziamento dell'Unione, ma come un meccanismo per espanderne la capacità fiscale e, in ultima analisi, per gonfiare il bilancio dell'UE oltre quanto giustificato.

Rifiuti elettronici

(IES)

La proposta della Commissione europea per il QFP 2028-2034 introduce, per la prima volta, un prelievo sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) non raccolti come fonte di risorse proprie dell'UE. Fissato a 2 euro per chilogrammo di rifiuti elettronici non raccolti, calcolato in base al peso medio dei prodotti immessi sul mercato nei tre anni precedenti, il prelievo dovrebbe generare fino a 15 miliardi di euro all'anno.⁵

La Commissione lo inquadra come un incentivo ambientale allineato agli obiettivi dell'economia circolare. La proposta ricalca la risorsa propria sugli imballaggi in plastica introdotta nell'ambito dell'attuale QFP. Richiede l'approvazione all'unanimità del Consiglio e del Parlamento europeo e si prevede che i negoziati si protrarranno fino al 2027.

Un prelievo che dovrebbe generare 15 miliardi di euro l'anno è incompatibile con un disegno efficace dell'incentivo. Se lo strumento riesce a migliorare i tassi di raccolta dei RAEE, le entrate crollano, creando un interesse fiscale implicito a mantenere la non conformità. Le proiezioni della Commissione stessa indicano che, in tutta l'UE, un volume molto elevato di rifiuti elettronici rimane non raccolto in modo duraturo. La Direttiva RAEE impone già la raccolta del 65% del peso medio delle AEE immesse sul mercato nei tre anni precedenti, ossia l'85% dei RAEE prodotti.⁶ Uno strumento fiscale costruito sul presupposto che questo divario persista indefinitamente non è una politica ambientale, ma una previsione di entrate mascherata.

Il tasso uniforme di 2 euro/kg non tiene conto delle differenze strutturali nelle infrastrutture di raccolta dei RAEE. I tassi di raccolta nell'UE variano in modo significativo: mentre gli Stati nordici e dell'Europa occidentale raggiungono o superano costantemente gli obiettivi, diversi Stati membri dell'Europa centrale e orientale registrano tassi di raccolta ben al di sotto della soglia del 65%.⁷ Un prelievo forfettario impone oneri fiscali proporzionalmente più elevati proprio agli Stati membri con i sistemi di raccolta meno sviluppati, senza fornire alcun meccanismo per affrontare il divario infrastrutturale sottostante. Il risultato è una risorsa regressiva che amplifica le divergenze esistenti, invece di ridurle.

La Commissione cita la risorsa propria sugli imballaggi in plastica (introdotta nell'ambito del QFP 2021-2027 a 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti di imballag-

5 Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie, COM(2025)571, Parlamento europeo, 16 luglio 2025 (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/nr-1/report?sid=10101>).

6 Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), articolo 7, Parlamento europeo, 4 luglio 2012 (<https://www.legislation.gov.uk/eudr/2012/19/data.xht?view=snippet&wrap=true>).

7 RAEE: tassi di raccolta negli Stati membri dell'UE, Agenzia europea dell'ambiente; cfr. anche "Next long-term EU budget: 2028-2034 multiannual financial framework", EPRS BRI(2026)782646, European Parliament Research Service, gennaio 2026.

gio in plastica non riciclati) come modello per la tassa sui rifiuti elettronici. Questo strumento ha generato introiti, ma non ha evidentemente determinato il cambiamento comportamentale sperato: le percentuali di riciclaggio degli imballaggi in plastica nell'UE rimangono molto al di sotto degli obiettivi e il prelievo è passato attraverso i bilanci nazionali con un impatto diretto minimo sul comportamento dei produttori o sull'infrastruttura di raccolta. Per un'analisi del limitato impatto comportamentale della risorsa propria plastica, si veda BusinessEurope (2026) e il Centro Jacques Delors (2025). Replicare uno strumento fiscalmente produttivo ma ambientalmente debole in una categoria di prodotti più complessa non è un approccio serio.

La risorsa propria dei rifiuti elettronici andrebbe ad aggiungersi a un quadro normativo consolidato (e potenzialmente in tensione con esso). La Direttiva RAEE (2012/19/UE) ha già istituito obiettivi di raccolta vincolanti, schemi di responsabilità estesa del produttore (EPR) e obblighi di applicazione. La legge sulle materie prime critiche riguarda il recupero dei materiali strategici. L'introduzione di uno strumento fiscale a livello degli Stati membri, con entrate che confluiscono nel bilancio generale dell'UE anziché nelle infrastrutture di raccolta e riciclaggio, frammenta il quadro politico e diluisce la responsabilità del produttore senza aggiungere coerenza normativa.⁸

Sebbene il prelievo sia formalmente un contributo degli Stati membri, la sua incidenza fiscale sarà trasferita attraverso i meccanismi di bilancio nazionali, molto probabilmente tramite l'aumento delle tariffe EPR o dei costi per i produttori, e, in ultima analisi, sarà trasferita ai consumatori. Le PMI che operano nella filiera dell'elettronica – già soggette a obblighi di conformità sempre più stringenti in base al regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e ai requisiti di due diligence proposti per la filiera – si trovano ad affrontare ulteriori costi indiretti senza che vi sia un corrispondente miglioramento del contesto normativo in cui operano.

La logica del gettito mina la logica ambientale

La contraddizione tra gli obiettivi fiscali e quelli ambientali è più profonda di quanto la Commissione non voglia ammettere. Le imposte ambientali possono servire a due scopi distinti: internalizzare le esternalità aumentando il costo di un'attività dannosa, oppure generare entrate tributarie stabili. Questi obiettivi sono strutturalmente incompatibili se applicati allo stesso strumento. Un'imposta pigouviana ben concepita ha successo quando il comportamento cambia e la base imponibile si riduce; una risorsa propria ben concepita ha successo quando la base delle entrate è stabile e prevedibile. Il prelievo sui RAEE tenta di svolgere entrambe le funzioni contemporaneamente, ma non è in grado di soddisfarne nessuna.

La proiezione della Commissione stessa, pari a 15 miliardi di euro di entrate annuali, è la prova più evidente di questo fallimento. Questa cifra è raggiungibile solo se un volume elevato e prolungato di rifiuti elettronici continuerà a non essere raccolto in tutta l'UE per tutta la durata del QFP 2028-2034. Se il prelievo inducesse

8 Direttiva 2012/19/UE; Regolamento (UE) 2024/1252 (legge sulle materie prime critiche); Regolamento (UE) 2024/1781 (regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili).

effettivamente il cambiamento comportamentale che, all'apparenza, intende incoraggiare – miglioramento dei tassi di raccolta, maggiori investimenti dei produttori nelle infrastrutture di ritiro, rafforzamento dell'applicazione a livello nazionale – le entrate crollerebbero nel giro di pochi anni. Il processo di pianificazione del bilancio richiederebbe quindi o una fonte di entrate sostitutive o una revisione al ribasso degli impegni di spesa che il prelievo era destinato a finanziare. Lo strumento è quindi inaffidabile dal punto di vista fiscale o inerte dal punto di vista ambientale. La proiezione delle entrate della Commissione implica la seconda ipotesi.

Questo difetto di progettazione non è un'imperfezione tecnica marginale. Riflette un errore nella logica politica: la confusione tra un deficit di conformità normativa e una base di risorse proprie durevole. A differenza dei dazi doganali, che riflettono una scelta politica stabile sul commercio, o dei contributi RNL, che seguono l'attività economica, il prelievo sui RAEE è calibrato per durare solo finché gli Stati membri non riescono a far rispettare gli obblighi esistenti. Trattare il fallimento normativo come fonte di entrate istituzionalizza tale fallimento, anziché affrontarlo.

Penalizzare strutturalmente gli Stati membri con capacità inferiore

Gli effetti distributivi di un prelievo forfettario al chilogrammo tra gli Stati membri, con infrastrutture di raccolta molto disomogenee, meritano un'analisi che vada oltre la semplice constatazione che i tassi di raccolta variano. La differenza non è marginale: i risultati della raccolta dei RAEE nell'UE-27 vanno dalla conformità e dai risultati superiori in diversi Stati nordici e dell'Europa occidentale a livelli sostanzialmente inferiori alla soglia del 65% prevista dalla direttiva RAEE in diversi Stati membri dell'Europa centrale e orientale. Queste differenze riflettono gli investimenti infrastrutturali cumulati per decenni, i fattori geografici che incidono sui costi logistici e la relativa maturità dei regimi di responsabilità estesa del produttore, nessuno dei quali può essere corretto nel breve termine.

Un prelievo uniforme e piatto su questa base divergente comporta un impatto fiscale asimmetrico. Gli Stati membri che già ottengono buoni risultati – quelli che si avvicinano o superano la soglia del 65% – si trovano ad avere una base di prelievo molto piccola o quasi nulla, poiché il volume di rifiuti elettronici non raccolti è basso. Gli Stati membri con i sistemi di raccolta più deboli si trovano con una base imponibile più ampia e, di conseguenza, con un trasferimento maggiore al bilancio dell'UE. In altre parole, lo strumento estrae di più dagli Stati membri meno attrezzati per migliorare, e meno da quelli già efficienti. Questo è l'inverso di uno strumento che promuove la convergenza.

L'analogia con la risorsa propria per la plastica è istruttiva anche in questo caso, ma ha un taglio diverso rispetto all'impostazione della Commissione. Anche il contributo per la plastica, fissato a 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati, ha funzionato in modo asimmetrico: gli Stati membri con infrastrutture industriali di riciclaggio consolidate versano contributi inferiori, mentre quelli con sistemi meno sviluppati versano contributi più elevati. La differenza è che la produzione di rifiuti di imballaggio in plastica e i tassi di riciclaggio sono soggetti a un intervento politico diretto, mentre le infrastrutture di raccolta dei RAEE non lo sono nel breve termine, dati i requisiti di capitale della logistica di raccolta. Il prelievo sui rifiuti elettronici penalizza quindi un deficit strutturale più che una scelta politica, il che non costituisce una base coerente per una risorsa

propria dell'UE.

Il precedente del prelievo sulla plastica non è replicabile

L'invocazione da parte della Commissione della risorsa propria plastica come modello per il prelievo sui RAEE riflette un errore di ragionamento che il Consiglio dovrebbe esplicitamente identificare e respingere. Il contributo per la plastica è un contributo statistico nazionale calcolato sul peso dei rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati, sulla base dei quadri di rendicontazione Eurostat esistenti. Non funziona come un onere fiscale diretto sui singoli produttori o sulle agenzie degli Stati membri, ma come un trasferimento di bilancio nazionale calibrato su una misura statistica. La sua introduzione ha aggiunto una linea di entrate al sistema delle risorse proprie, ma non ha modificato in modo diretto le strutture di incentivo dei produttori o dei gestori dei rifiuti, un limite che la stessa Commissione ha riconosciuto nelle valutazioni del suo impatto comportamentale.

Il prelievo sui RAEE è uno strumento diverso per concezione e intenzioni. Si propone di agire come una sanzione fiscale diretta per il mancato rispetto degli obiettivi di raccolta della direttiva RAEE, calcolata in base ai chilogrammi di apparecchiature non raccolte. Non si tratta di un trasferimento statistico, ma di un onere di conformità, più vicino nella logica a una multa che a un contributo. Richiede quindi un'infrastruttura di misura – dati accurati sulla produzione di rifiuti elettronici, sui volumi di raccolta e sul peso delle apparecchiature non raccolte a livello di Stati membri – che attualmente non esiste allo standard richiesto. I dati sulla generazione e sulla raccolta dei RAEE sono notoriamente difficili da rilevare, con notevoli variazioni metodologiche tra gli Stati membri nelle modalità di stima delle apparecchiature immesse sul mercato e, di conseguenza, nella base di calcolo del tasso di raccolta.

Se l'imposta deve funzionare come proposto, la Commissione deve innanzitutto definire il quadro di misura su cui basarsi. Proporre un prelievo di 2 euro al chilogrammo prima che il numero dei chilogrammi sia noto in modo affidabile significa costruire uno strumento fiscale su una base statistica incerta. Il contributo della plastica può essere monitorato con ragionevole accuratezza attraverso le statistiche nazionali sui rifiuti di imballaggio; la generazione e la raccolta dei rifiuti elettronici no. Questo non è un dettaglio da risolvere nella legislazione di attuazione, ma un prerequisito per la legittimità di base dello strumento.

Sovrapporre gli strumenti fiscali agli obblighi normativi esistenti

Le implicazioni di governance dell'aggiunta di una risorsa fiscale propria a un quadro normativo vincolante esistente sono più complesse di quanto la proposta della Commissione riconosca. La direttiva RAEE (2012/19/UE) stabilisce già un sistema completo di obblighi per i produttori, tra cui la registrazione, la rendicontazione, il finanziamento dei sistemi di raccolta e l'applicazione a livello nazionale. Gli Stati membri hanno costruito sistemi nazionali di EPR attorno a questi obblighi, con notevoli variazioni: alcuni operano con sistemi di conformità individuali dei produttori, altri con sistemi di ritiro collettivo e altri ancora con accordi ibridi. Questi sistemi hanno strutture contributive proprie, in cui i produttori finanziano le infrastrutture di raccolta in proporzione al volume di apparecchiature immesse sul mercato.

Il prelievo proposto per i RAEE non si integra con queste strutture EPR. Verrebbe

calcolato a livello degli Stati membri in base al divario tra la raccolta effettiva e quella prevista, ma i costi per ottenere una maggiore conformità – gli investimenti infrastrutturali, la logistica, la sensibilizzazione dei consumatori e l'applicazione delle norme – rimangono all'interno dei sistemi EPR e dei bilanci nazionali di applicazione. Il prelievo crea quindi un onere fiscale a livello degli Stati membri per un deficit di performance le cui cause sono da ricercare nei produttori, nei consumatori, nei regolatori nazionali e negli operatori delle infrastrutture municipali, nessuno dei quali è direttamente soggetto al prelievo. In questo modo si interrompe la catena di responsabilità che i sistemi EPR sono stati concepiti per mantenere: lo strumento che addebita la mancata conformità è scollegato dagli attori responsabili.

Una risposta normativa coerente ai persistenti deficit di raccolta dei RAEE punterebbe direttamente alla catena di responsabilità – attraverso una maggiore applicazione nazionale degli obblighi EPR, tassi di contribuzione più elevati da parte dei produttori legati agli obiettivi di raccolta, o il finanziamento dell'UE per le infrastrutture di raccolta negli Stati membri con prestazioni insufficienti attraverso gli strumenti di coesione o LIFE. Un contributo fiscale al bilancio generale dell'UE non fa nulla di tutto ciò. Estrae entrate dai bilanci nazionali senza creare alcun meccanismo che faccia migliorare i risultati della raccolta. Non c'è alcun sistema, nessun feedback e nessuna caratteristica progettuale che colleghi il pagamento agli investimenti in infrastrutture che lo eliminerebbero.

L'incidenza dei costi ricade su famiglie e PMI

È improbabile che l'incidenza finale del prelievo sui rifiuti elettronici ricada sui governi degli Stati membri che lo versano formalmente. I meccanismi di trasmissione attraverso i quali i costi del prelievo raggiungono le famiglie e le PMI sono molteplici e operano a velocità diverse, ma il loro effetto combinato è regressivo e mal distribuito.

Il canale più diretto è rappresentato dagli adeguamenti delle tariffe EPR. I sistemi nazionali EPR, anticipando un aumento della pressione fiscale, probabilmente ricalcoleranno al rialzo i contributi dei produttori per garantire che gli Stati membri possano far fronte ai costi di conformità alla direttiva RAEE e agli obblighi di prelievo. Questi aumenti dei contributi vengono poi incorporati nel costo delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, trasmessi ai rivenditori e, in ultima analisi, ai consumatori. I prodotti coperti dalla Direttiva RAEE – elettrodomestici, elettronica di consumo, apparecchi di illuminazione, pannelli fotovoltaici, dispositivi medici – non sono beni di lusso. Si tratta di prodotti con un'ampia penetrazione nelle famiglie a tutti i livelli di reddito e in diverse categorie, come frigoriferi, lavatrici e televisori, le famiglie a basso reddito devono spesso affrontare una frequenza di sostituzione più elevata a causa di acquisti iniziali di qualità inferiore. L'effetto del prelievo sui prezzi al consumo è quindi leggermente regressivo.

Il canale delle PMI opera attraverso la trasmissione dei costi lungo la catena di fornitura. I produttori soggetti agli obblighi EPR includono un numero significativo di PMI che producono o importano apparecchiature elettroniche in volumi ridotti. I grandi produttori possono assorbire gli aumenti delle tariffe EPR all'interno di strutture di costo diversificate o recuperarli attraverso il potere di determinazione dei prezzi; le PMI che operano con margini più sottili in segmenti competitivi –

elettronica di consumo, importatori di piccoli elettrodomestici, produttori specializzati – hanno una capacità di adeguamento più limitata. La valutazione d'impatto della Commissione non disaggrega l'impatto dei costi in base alle dimensioni delle imprese. Questa omissione è particolarmente significativa se si considera l'onere di conformità che le PMI del settore elettronico devono già affrontare a causa del regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili, dell'obbligo di due diligence della catena di fornitura e dei requisiti sempre più dettagliati del passaporto dei prodotti. Questi obblighi rappresentano un onere normativo significativo e crescente per gli operatori più piccoli, e il prelievo sui RAEE si aggiunge senza migliorare il contesto normativo.

Raccomandazioni

Rifutare la risorsa propria dei rifiuti elettronici nella sua forma attuale: Il Consiglio e il Parlamento dovrebbero rifiutare di incorporare il prelievo sui RAEE nella decisione sulle risorse proprie in attesa di una valutazione rigorosa della sua interazione con la direttiva RAEE e i sistemi EPR. La raccolta di gettito e la politica ambientale non dovrebbero essere confuse in un unico strumento.

Dare priorità all'applicazione della direttiva RAEE e agli investimenti nelle infrastrutture: La leva principale per migliorare i tassi di raccolta è l'applicazione rigorosa degli obiettivi esistenti, combinata con investimenti mirati nelle infrastrutture di raccolta negli Stati membri con risultati insufficienti, incanalati attraverso strumenti di coesione piuttosto che con un prelievo sul bilancio generale.

Se viene mantenuto uno strumento fiscale, vincolare le entrate: Qualsiasi risorsa propria legata ai rifiuti elettronici dovrebbe essere condizionata al riciclo delle entrate nelle infrastrutture di raccolta dei RAEE e di recupero delle materie prime critiche, con aliquote differenziate che riflettano la capacità di raccolta degli Stati membri. Un'imposta uniforme e piatta, priva di vincolo, non è giustificabile né dal punto di vista fiscale né da quello ambientale.

Espandere invece le risorse proprie legate all'ETS e al CBAM. Gli strumenti di entrata direttamente collegati alle emissioni verificate e alla tariffazione del carbonio forniscono una base più coerente e proporzionata per l'espansione delle risorse proprie, senza le distorsioni strutturali e i conflitti di applicazione insiti nell'imposta sui RAEE.

Accise sul tabacco Risorse proprie

(IME)

L'armonizzazione delle accise sul tabacco nell'UE è stata originariamente motivata dalla necessità di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Con il completamento del mercato unico all'inizio degli anni '90, le differenze nei regimi nazionali di accisa rischiavano di distorcere la concorrenza e compromettere la libera circolazione delle merci. Come si evince dalle prime direttive, in particolare dalla Direttiva 92/12/CEE del Consiglio⁹ e dalla legislazione successiva, l'introduzione di livelli minimi di accisa era necessaria per evitare tali distorsioni e per sostenere il "corretto funzionamento del mercato interno" (Direttiva 92/12/CEE). In questo senso, l'armonizzazione fiscale è stata concepita non come uno strumento tributario, ma come un meccanismo di correzione del mercato volto a preservare la parità di condizioni tra gli Stati membri.

Nel corso del tempo, questo quadro è stato integrato da ulteriori obiettivi, in particolare un elevato livello di protezione della salute e la necessità di affrontare il problema degli acquisti transfrontalieri e del commercio illecito guidato dai differenziali fiscali (Direttiva 2011/64/UE¹⁰). Tuttavia, questi obiettivi rimangono ancorati alla stessa logica di fondo: ridurre gli incentivi all'arbitraggio e garantire che le differenze fiscali nazionali non perturbino il mercato interno. In questo quadro, le accise sul tabacco sono rimaste una fonte stabile e spesso significativa di entrate per i bilanci nazionali, riflettendo le differenze nei modelli di consumo e nelle strutture fiscali degli Stati membri. È fondamentale che questa logica non si estenda alla centralizzazione delle entrate. Il fatto che una base imponibile sia armonizzata a livello europeo non implica che le entrate corrispondenti debbano essere parzialmente riassegnate al bilancio dell'UE, poiché l'armonizzazione non è mai stata concepita per creare una risorsa fiscale sovranazionale, ma per salvaguardare l'integrazione dei mercati.

La revisione in corso della Direttiva sulle accise sul tabacco segue, nella sostanza, questa logica. Essa amplia la base imponibile per includere nuovi prodotti come le sigarette elettroniche, il tabacco riscaldato e altri prodotti emergenti a base di nicotina, riflettendo i cambiamenti nei modelli di consumo e colmando potenzialmente le lacune normative.¹¹ Prevede inoltre un aumento graduale dei livelli minimi di accisa, come parte di uno sforzo più ampio per garantire una copertura più completa del mercato del tabacco e della nicotina, questione dibattuta per quasi un decennio a seguito dell'emergere di nuovi prodotti. In questo senso, l'evoluzione del quadro normativo è ampiamente prevedibile, anche se i suoi effetti economici e sulla salute pubblica restano oggetto di dibattito.

9 Direttiva 92/12/CEE (1992) del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, Unione europea, 25 febbraio 1992 (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/12/oj/eng>).

10 Direttiva 2011/64/UE del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato (codificazione)", Unione europea, 21 giugno 2011 (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/64/oj>).

11 Proposta di revisione della direttiva sulle accise sul tabacco", Commissione europea, 2025 (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties/excise-duties-tobacco/revision-tobacco-taxation-directive-proposal_en).

Tuttavia, la proposta di destinare una quota delle entrate derivanti dalle accise sul tabacco al bilancio dell'UE rappresenta un significativo allontanamento da tale logica consolidata. Secondo la proposta della Commissione, TEDOR comporterebbe un'aliquota di prelievo del 15% applicata alle entrate generate dalle accise minime armonizzate sul tabacco e sui prodotti correlati. Questo meccanismo verrebbe attuato dalle amministrazioni nazionali e l'importo verrebbe trasferito al bilancio dell'UE. La Commissione stima che questa risorsa genererebbe circa 11,2 miliardi di euro all'anno nel periodo 2028-2034.

La Commissione sostiene esplicitamente che, dato il quadro armonizzato per la tassazione del tabacco e la necessità di affrontare le distorsioni transfrontaliere come il tax-driven shopping, è opportuno assegnare una quota del gettito – fissata al 15% delle aliquote minime armonizzate – al bilancio dell'UE. Tuttavia, questo ragionamento non deriva dallo scopo originario dell'armonizzazione. Il coordinamento delle accise a livello UE è stato concepito per preservare il funzionamento del mercato unico, non per creare una base per l'estrazione di entrate sovranazionali. Il fatto che una base imponibile sia armonizzata non giustifica, di per sé, la sua parziale centralizzazione.

Le entrate derivanti dalle accise sul tabacco variano in modo sostanziale tra gli Stati membri, sia in termini assoluti sia come quota delle entrate fiscali totali, riflettendo le differenze strutturali nel consumo e nella tassazione. Di conseguenza, il reindirizzamento di una parte di queste entrate all'UE avrebbe effetti fiscali disomogenei, colpendo in modo sproporzionato i Paesi che fanno maggiore affidamento sulla tassazione del tabacco.

Più fondamentalmente, la proposta di una risorsa propria basata sul tabacco illustra un cambiamento più ampio nell'approccio dell'UE alla generazione di entrate: l'uso di basi imponibili politicamente e amministrativamente convenienti per sostenere l'espansione del bilancio dell'UE. Pur presentata come parte di un quadro di finanziamento diversificato e sostenibile, essa riutilizza, di fatto, una tradizionale fonte di entrate nazionali per un finanziamento sovranazionale, senza un chiaro collegamento con le funzioni fondamentali dell'Unione. In questo senso, rafforza il modello identificato in precedenza: un'estensione incrementale della capacità fiscale dell'UE attraverso l'appropriazione parziale delle basi imponibili esistenti, anziché una riallocazione di principio delle responsabilità tra l'UE e gli Stati membri.

Direttiva sulla tassazione del tabacco

(IEA)

Questa sezione si basa su un briefing preparato da Christopher Snowden (Institute of Economic Affairs) e Constantinos Sarvakos (KEFiM).

L'Unione europea ha fissato le aliquote minime di accisa sul tabacco dal 1992, ma dal 2011 non sono state apportate modifiche legislative di rilievo. L'aliquota minima attuale è di 90 euro per 1.000 sigarette (1,80 euro per pacchetto), e l'imposta deve rappresentare almeno il 60% del prezzo medio ponderato di vendita al dettaglio. Tutti gli Stati membri tassano le sigarette a un'aliquota superiore e lo fanno da tempo.

Nel luglio 2025, la Commissione europea ha proposto una revisione completa della Direttiva sulla tassazione del tabacco (TTD) che aumenterà drasticamente l'aliquota minima sui prodotti del tabacco e fisserà aliquote minime su quelli che definisce "prodotti correlati al tabacco", in particolare le sigarette elettroniche e le buste di nicotina, che non contengono tabacco. Secondo l'attuale proposta, l'aliquota minima sulle sigarette passerà da 90 euro per 1.000 a 200 euro per 1.000 (4 euro a pacchetto) entro il 2032. Un'imposta minima sul liquido per sigarette elettroniche sarà introdotta nel gennaio 2028 con un'aliquota di 0,20 euro per millilitro, che salirà a 0,30 euro per millilitro entro il gennaio 2032. Per le bustine di nicotina, l'UE prevede un aumento graduale fino a raggiungere un'aliquota piena di 107 euro al chilogrammo entro gennaio 2032. Anche il tabacco riscaldato e il tabacco per pipa ad acqua saranno soggetti a un'accisa minima per la prima volta a partire dal 2032.

Gli obiettivi dichiarati della TTD sono garantire il corretto funzionamento del mercato interno e un elevato livello di protezione della salute umana, oltre a massimizzare il gettito fiscale e ridurre gli acquisti transfrontalieri di prodotti del tabacco riducendo le disparità di prezzo tra gli Stati membri.

Rapporto legislativo tra TTD e TEDOR

La TTD e la Tobacco Excise Duty Own Resource (TEDOR) sono due strumenti legislativi distinti che attingono alla stessa base imponibile. La TTD è una direttiva di armonizzazione ai sensi dell'articolo 113 del TFUE, che stabilisce aliquote minime di accisa che rimangono interamente nelle casse nazionali. Il TEDOR è un meccanismo di assegnazione delle entrate ai sensi dell'articolo 311 del TFUE, che propone di reindirizzare al bilancio dell'UE il 15% delle entrate generate da tali aliquote minime già armonizzate. Il TEDOR non ha una propria base imponibile autonoma e non può operare senza le aliquote minime TTD. Il pacchetto della Commissione del luglio 2025 ha utilizzato la revisione della TTD come veicolo per espandere la base armonizzata – in particolare inserendo le sigarette elettroniche e le bustine di nicotina nella struttura delle aliquote minime – e ha poi proposto il TEDOR per catturare una parte delle entrate risultanti. I due strumenti seguono procedure legislative diverse: la TTD richiede la maggioranza qualificata del Consiglio, mentre il TEDOR richiede l'unanimità e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. In linea di principio, gli Stati membri potrebbero respingere il TEDOR pur accettando la revisione della TTD, o viceversa.

Valutazione critica

L'analisi degli esperti sulla proposta di revisione rivela una visione ampiamente critica. La direttiva è ampiamente percepita come una significativa espansione normativa piuttosto che un aggiustamento fiscale mirato o proporzionato. Le principali linee di critica riguardano l'estensione della tassazione armonizzata a prodotti finora non regolamentati, l'introduzione di un meccanismo di indicizzazione automatica che blocca i futuri aumenti delle aliquote e il superamento della discrezionalità fiscale degli Stati membri in un'area in cui sono forti le argomentazioni di sussidiarietà.

Esiste un conflitto fondamentale tra l'obiettivo dell'UE di ridurre la prevalenza del fumo e i suoi piani di tassare i prodotti a base di nicotina con aliquote che riducono il loro vantaggio di prezzo rispetto alle sigarette a combustione. Lungi dall'essere una via d'accesso al fumo, le sigarette elettroniche e altri nuovi prodotti a base di nicotina hanno dimostrato di essere efficaci sostituti del tabacco fumato.¹ Le politiche che ne scoraggiano il consumo attraverso la tassazione portano a un aumento delle vendite di sigarette e dei fumatori, un risultato direttamente contrario agli obiettivi di salute pubblica dichiarati dalla direttiva.² Lo stesso Consiglio dell'Unione Europea ha riconosciuto di considerare i prodotti a base di nicotina più sicuri come rivali delle sigarette "da una prospettiva fiscale" – una logica che dà priorità al mantenimento delle entrate rispetto alla riduzione dei danni.

Esiste una relazione statisticamente significativa tra le aliquote fiscali sulle sigarette e la quota del mercato delle sigarette costituita da prodotti contraffatti e di contrabbando ($r = 0,68$, $p = 0,000069$).³ L'aumento delle aliquote minime negli Stati membri a bassa tassazione – in particolare quelli confinanti con Paesi come Bielorussia, Ucraina e Moldavia, che sono i principali fornitori di sigarette illegali – rischia di innescare uno shock di mercato proprio negli Stati membri più esposti al commercio illecito. L'unica risposta del Consiglio a questo rischio è raccomandare agli Stati membri di "intensificare gli sforzi per combattere il commercio illegale di tabacco", il che non costituisce una risposta politica.

La TTD non tiene conto dei notevoli disallineamenti di ricchezza tra gli Stati membri. Un'aliquota minima di 4 euro per pacchetto non avrà alcun impatto negli Stati membri più ricchi, come la Danimarca e la Francia, dove le tasse superano già questo livello, ma causerebbe un forte aumento dei prezzi in Bulgaria, Romania e altri Stati membri a basso reddito. Questi Paesi non mantengono aliquote fiscali più basse perché i loro governi sono favorevoli al fumo, ma perché il loro PIL pro capite è più basso; dopo aver corretto per il reddito, le loro aliquote fiscali effettive non sono basse. La struttura dell'aliquota minima fissa della TTD è quindi sistematicamente più regressiva nell'Europa orientale che in Occidente.

Aspetti positivi

Nonostante la valutazione prevalentemente critica, diversi argomenti a favore della direttiva meritano di essere presi in considerazione.

Il trattamento differenziato riservato dalla direttiva ai prodotti del tabacco e ai prodotti alternativi alla nicotina è valido ai fini della riduzione del danno. La proposta assoggetta prodotti alternativi come le sigarette elettroniche e le bustine di nicotina ad aliquote minime più basse rispetto alle sigarette tradizionali, riflettendo

i loro rischi per la salute decisamente inferiori. Il mantenimento di un significativo differenziale di prezzo tra le due categorie è essenziale per sostenere il percorso di sostituzione dal tabacco a combustione, e i critici della direttiva hanno più ragione a sostenere che il differenziale è insufficiente che nell'opporsi al principio di differenziazione.

Un ulteriore argomento a favore della revisione della TTD è il suo allineamento con gli impegni internazionali assunti dall'UE nell'ambito della Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (FCTC), di cui l'UE e tutti i 27 Stati membri fanno parte. L'articolo 6 della FCTC impone ai firmatari di attuare misure fiscali e di prezzo come strumento primario di riduzione della domanda di tabacco, e le linee guida tecniche della FCTC raccomandano specificamente che gli aumenti delle imposte siano sufficienti a ridurre l'accessibilità in termini reali nel tempo – proprio la funzione che il meccanismo di indicizzazione della TTD è destinato a svolgere. In base a questa lettura, la direttiva non costituisce una nuova espansione normativa, bensì l'attuazione di un obbligo che l'UE ha già assunto nel diritto internazionale. I sostenitori della revisione possono quindi affermare che la questione politica non è se aumentare le aliquote minime, ma come farlo in modo coerente con i principi di sussidiarietà e di riduzione del danno. I critici della TTD sono più forti quando affrontano direttamente questa argomentazione – sottolineando, ad esempio, il silenzio della FCTC sul trattamento dei prodotti a rischio ridotto e l'assenza di un consenso internazionale su come le buste di nicotina e le sigarette elettroniche debbano essere trattate ai sensi dell'articolo 6 – piuttosto che lasciare incontestata la base giuridica della Commissione.

Un vantaggio meno evidente dell'estensione della struttura tariffaria minima della TTD ai nuovi prodotti a base di nicotina è il grado di chiarezza normativa che introduce per gli operatori attivi in più Stati membri. Nel quadro attuale, le sigarette elettroniche, i prodotti del tabacco riscaldato e le buste di nicotina sono soggetti a 27 regimi di classificazione e tassazione divergenti, con variazioni significative non solo nelle aliquote ma anche nella categorizzazione legale dei prodotti stessi: alcuni Stati membri trattano le buste di nicotina come prodotti alimentari, altri come prodotti legati al tabacco e altri ancora non hanno alcuna classificazione specifica. Questa frammentazione impone ai produttori e agli importatori notevoli costi di conformità, genera controversie sulla classificazione che creano incertezza giuridica e, in alcuni casi, ha consentito l'arbitraggio normativo da parte dei produttori che cercano il trattamento più favorevole. Un quadro armonizzato a livello europeo affronta una vera e propria disfunzione del mercato unico, indipendentemente dal fatto che le aliquote specifiche proposte siano corrette. I critici della TTD hanno basi più solide nel sostenere che le aliquote sono troppo alte o che l'inclusione di prodotti a rischio ridotto è controproducente, piuttosto che nell'opporsi all'armonizzazione del quadro di classificazione stesso – una distinzione che i critici della direttiva non sempre fanno con sufficiente chiarezza.

Infine, le disposizioni della direttiva sulla tracciabilità del tabacco grezzo e sui controlli del commercio illecito costituiscono un intervento normativo legittimo e proporzionato. Rafforzare la sorveglianza delle catene di approvvigionamento del tabacco grezzo ha un reale valore di politica pubblica, visti i legami documentati tra i mercati illegali di sigarette e la criminalità organizzata in diversi Stati membri.

Raccomandazioni

La direttiva sulla tassazione del tabacco non può raggiungere tutti i suoi obiettivi contemporaneamente. Può cercare di massimizzare il gettito fiscale degli Stati membri aumentando le aliquote minime sui prodotti con nicotina più sicuri, ma ciò comprometterà l'obiettivo di salute pubblica di ridurre la prevalenza del fumo. Può tentare di ridurre gli acquisti transfrontalieri all'interno dell'UE, costringendo gli Stati membri a bassa tassazione a tassare maggiormente il tabacco, ma ciò probabilmente alimenterà il contrabbando.

L'aspetto più discutibile della proposta è l'estensione delle aliquote minime armonizzate alle sigarette elettroniche, alle buste di nicotina e al tabacco riscaldato – prodotti che sono sostanzialmente meno dannosi del tabacco fumato e che hanno un notevole potenziale come sostituti a lungo termine. La maggior parte degli Stati membri non applica attualmente alcuna accisa sulle bustine di nicotina e la maggior parte di quelli che tassano il liquido delle sigarette elettroniche lo fa con aliquote inferiori a quelle proposte dall'UE. Non c'è alcun argomento di sussidiarietà che giustifichi il fatto che la responsabilità della tassazione di questi prodotti non possa rimanere ai governi nazionali, e ci sono forti argomenti di salute pubblica per mantenere tali tasse il più basse possibile. Lo strumento TEDOR aggrava il problema, creando un incentivo fiscale a livello UE per mantenere il gettito da una categoria di prodotti in declino e dannosi, anziché facilitare la transizione verso alternative meno dannose.

Risorse per l'Europa dalla tassazione delle imprese

(IME)

La proposta della Commissione introduce anche una nuova risorsa propria basata sulle imprese (CORE), destinata alle grandi aziende che operano nell'UE. Il meccanismo si applicherebbe alle imprese con un fatturato netto annuo superiore a 100 milioni di euro, che sarebbero tenute a versare un contributo annuale fisso raccolto dalle amministrazioni fiscali nazionali per conto dell'UE. I contributi sono graduati in base al fatturato e vanno da 100.000 a 750.000 euro all'anno a seconda delle dimensioni dell'impresa. La Commissione stima che questo strumento genererebbe circa 6,8 miliardi di euro all'anno nel periodo 2028-2034. Sulla base di questa soglia, si prevede che la misura si applichi a circa 25.000-30.000 imprese in tutta l'UE. Sebbene rappresenti solo una piccola parte di tutte le imprese, essa comprende un ampio segmento di imprese economicamente significative e di dimensioni medio-grandi.

La logica alla base di questa proposta si fonda sull'argomentazione che le grandi imprese beneficiano in modo sproporzionato dell'accesso e dell'integrazione con il mercato unico e dovrebbero quindi contribuire più direttamente al suo finanziamento. Allo stesso tempo, riflette la ripresa di un'idea più antica: il tentativo di stabilire un legame tra l'attività delle imprese e le entrate a livello europeo. In questo senso, la proposta può essere vista come un altro tentativo della Commissione di attingere alla tassazione delle imprese come fonte di finanziamento dell'UE, senza una completa armonizzazione dei sistemi nazionali. Pur essendo presentata in termini di equità e integrazione economica, essa solleva interrogativi più ampi sul ruolo dell'UE nell'imposizione diretta e sulla giustificazione di rivolgersi a specifiche categorie di imprese.

Da un punto di vista economico, la misura rischia di incidere sulla competitività delle grandi imprese che operano nell'UE, soprattutto in un contesto globale in cui i capitali sono mobili e la tassazione delle imprese rimane un fattore chiave nelle decisioni di investimento. Introducendo un ulteriore strato di oneri fiscali – comunque strutturato – può diminuire l'attrattiva relativa dell'UE come luogo in cui investire e operare, soprattutto rispetto alle giurisdizioni in cui la tassazione delle imprese rimane più strettamente allineata alla redditività che alle dimensioni. Una simile concezione non tiene conto delle strutture dei costi e può imporre oneri sproporzionati tra settori con margini di profitto diversi.¹² Inoltre, la natura selettiva della misura, che si rivolge solo alle grandi imprese, introduce distorsioni all'interno del mondo societario e si allontana dai principi di neutralità e parità di trattamento.

Più fondamentalmente, la proposta illustra un passaggio dal coordinamento alla tassazione diretta. Questo passaggio è stato evidenziato in recenti analisi come un potenziale "cambiamento di paradigma" nell'architettura fiscale dell'UE, che va oltre il coordinamento normativo verso la raccolta di entrate a livello sovranazio-

12 CORE concerns: Why a turnover-based levy is wrong for the EU budget, Bruegel, 22 luglio 2025 (<https://www.bruegel.org/first-glance/core-concerns-why-turnover-based-levy-wrong-eu-budget>).

nale.¹³ Mentre la tassazione delle imprese è tradizionalmente rimasta di competenza degli Stati membri, con l'azione dell'UE limitata a misure di coordinamento e antielusione, il CORE rappresenta un tentativo di istituire una forma di prelievo societario sovranazionale. In quanto tale, rafforza il modello più ampio identificato nella proposta della Commissione: la graduale espansione della capacità fiscale dell'UE attraverso la creazione di nuovi strumenti di gettito piuttosto che attraverso una rivalutazione di principio dell'appropriata divisione delle responsabilità fiscali tra l'UE e i suoi Stati membri.

Collocata in un contesto più ampio, l'introduzione di un'imposta sulle società a livello europeo solleva preoccupazioni fondamentali sulla competitività dell'Unione. Recenti analisi, tra cui il rapporto Draghi sulla competitività europea, hanno evidenziato le sfide strutturali che l'UE deve già affrontare, tra cui un ambiente normativo più complesso e frammentato e condizioni meno favorevoli per gli investimenti e la crescita dimensionale rispetto ad altre grandi economie. A differenza dei sistemi di tassazione delle imprese basati sugli utili, il contributo CORE proposto è legato al fatturato e si applica a prescindere dai risultati finanziari, tassando di fatto la scala piuttosto che la redditività. Questo approccio rischia di aggiungere ulteriori distorsioni al contesto societario e di ridurre l'attrattiva dell'UE come destinazione degli investimenti, senza una chiara giustificazione in termini di funzioni economiche fondamentali dell'Unione.

Se attuato, il contributo CORE aumenterebbe l'onere fiscale complessivo sulle attività delle imprese nell'UE. In pratica, tuttavia, è improbabile che l'impatto economico di una simile misura ricada esclusivamente sulle imprese. Un'ampia letteratura economica ha dimostrato che le imposte sulle società non sono sostenute esclusivamente dagli azionisti, ma sono ripartite tra consumatori, capitale e lavoro, a seconda delle condizioni di mercato (Harberger 1962; Smith 1776: Libro V, capitolo 2). In un contesto di elevata concorrenza e di mobilità del capitale, le imprese hanno una capacità limitata di trasferire i costi sui prezzi o di assorbirli attraverso rendimenti più bassi, il che implica che una quota significativa dell'onere viene, in ultima analisi, trasferita ai lavoratori attraverso una crescita salariale più lenta o una riduzione dell'occupazione.

Ciò mette in discussione la premessa di fondo secondo cui la misura riguarderebbe solo le grandi imprese. In realtà, è probabile che i costi si propaghino lungo le catene del valore alle imprese più piccole e, in ultima analisi, alle famiglie. Ciò riflette un modello consolidato di tassazione: l'onere tende a ricadere su chi ha meno potere di mercato, poiché i costi vengono trasferiti dagli attori economicamente più forti a quelli più deboli (Laure 1956). L'evidenza empirica supporta questo schema, con stime che suggeriscono che una quota sostanziale dell'onere fiscale sulle imprese (circa la metà in alcuni casi) è in ultima analisi a carico del lavoro (Fuest et al. 2017).

13 The Commission's foray into corporate taxation – a CORE problem for the EU budget?, *LSE European Politics Blog*, 28 agosto 2025 (<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2025/08/28/the-commissions-foray-into-corporate-taxation-a-core-problem-for-the-eu-budget/>).

Meccanismo di aggiustamento delle frontiere per il carbonio

(IBL)

Il CBAM, entrato in vigore il 1° gennaio 2026, mira a prezzare il carbonio incorporato nei prodotti importati allo stesso modo della produzione nazionale. Gli importatori di alcuni beni ad alta intensità di carbonio ed esposti al commercio internazionale (tra cui cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, elettricità e idrogeno) sono tenuti a dichiarare il contenuto di carbonio delle loro importazioni e ad acquistare i certificati CBAM corrispondenti a tale quantità, il cui prezzo è legato a quello delle quote ETS dell'UE.

Epicenter ha criticato il CBAM per una serie di motivi, tra cui la difficoltà – se non l'impossibilità – di fornire una valutazione affidabile del contenuto di carbonio dei beni importati; l'incentivo implicito a importare prodotti a valle (finiti) non coperti dal CBAM, per i quali i beni coperti dal CBAM sono input; e le conseguenze potenzialmente negative per gli esportatori europei degli stessi prodotti, che non sarebbero protetti dal CBAM perdendo contemporaneamente l'accesso alle quote gratuite (Stagnaro 2025). L'attuazione del CBAM comporta inoltre ulteriori costi amministrativi e complessità normativa per le imprese europee. Per questi motivi, il CBAM dovrebbe essere sospeso e l'assegnazione di quote gratuite di CO₂ ai settori ad alta intensità di carbonio ed esposti al commercio internazionale dovrebbe essere ripristinata. In questo scenario, le entrate previste dal CBAM non si concretizzerebbero, per definizione.

Nell'ipotesi che il CBAM rimanga in vigore – o che venga addirittura esteso più a valle nella catena del valore, come suggerisce la Commissione – il meccanismo genererà entrate. La Commissione ha proposto di reindirizzarne il 75% al finanziamento del QFP. Ci sono argomenti a favore e contro questa proposta.

Da un lato, a differenza delle entrate derivanti dalla vendita all'asta delle quote ETS, che spettano allo Stato membro in cui si verificano le emissioni, l'attribuzione delle emissioni incorporate nei beni importati ai singoli Stati membri è intrinsecamente complessa, se non addirittura irrealizzabile. Data la libera circolazione dei beni all'interno dell'UE e il fatto che la CBAM copre principalmente i beni intermedi che possono essere incorporati in prodotti finali fabbricati, consumati o esportati ovunque nell'Unione (o anche al di fuori di essa), è ragionevole destinare i proventi della CBAM al finanziamento di beni pubblici a livello europeo.

D'altra parte, restano valide le considerazioni discusse nella sezione "Il sistema ETS dell'UE" in merito ai proventi del sistema ETS. Il motore principale della decarbonizzazione è il prezzo del carbonio in sé, piuttosto che l'utilizzo delle entrate associate. Pertanto, non è necessario che tali entrate siano destinate a spese legate al clima; al contrario, gli Stati membri dovrebbero mantenere la discrezionalità nel determinare il modo migliore per compensare i costi economici associati all'aumento dei prezzi dell'energia. Da una prospettiva orientata al mercato, l'uso più efficiente delle entrate derivanti dagli strumenti di tariffazione del carbonio (incluso il CBAM) sarebbe quello di ridurre le forme di tassazione più distorsive, come le imposte sul lavoro o sull'energia.

Nonostante queste considerazioni, data la natura e le esigenze di finanziamento del bilancio dell'UE, le argomentazioni a favore di una parziale centralizzazione potrebbero in ultima analisi prevalere finché il CBAM rimarrà in vigore. Una quo-

ta delle entrate del CBAM potrebbe quindi essere ragionevolmente assegnata al QFP. In particolare, come argomentato nell'approfondimento [disponibile sul sito di Epicenter](#), un uso potenzialmente di alto valore delle risorse a livello UE è il finanziamento delle interconnessioni energetiche transfrontaliere, specialmente (anche se non esclusivamente) delle infrastrutture di trasmissione dell'elettricità. La quota dei proventi del CBAM assegnata a livello UE dovrebbe quindi essere esplicitamente legata alla spesa per questi progetti paneuropei su larga scala.

Sistema di scambio delle emissioni

(IBL)

L'EU ETS è il più grande sistema cap-and-trade al mondo per ridurre le emissioni di CO₂.

Introdotta originariamente nel 2005, è stata riformata più volte (e potrebbe essere ulteriormente riformata nei prossimi anni). Dal punto di vista del QFP, le riforme più rilevanti sono le seguenti:

1. La copertura settoriale è stata gradualmente estesa dal gruppo originario di settori ad alta intensità di emissioni (generazione di elettricità e calore e alcune industrie ad alta intensità energetica) all'aviazione e al trasporto marittimo (dove copre il 50% delle emissioni dei viaggi che iniziano o terminano al di fuori dell'UE e il 100% delle emissioni dei viaggi tra due porti dell'UE e quando le navi si trovano all'interno dei porti dell'UE). In futuro potranno essere aggiunti altri settori (per esempio, i rifiuti urbani al di sopra di una certa soglia). Quando (e se) l'ETS2 entrerà in vigore nel 2028, anche gli edifici, il trasporto su strada e alcune piccole industrie non coperte dall'attuale ETS saranno coperti da un meccanismo simile, anche se con alcune limitazioni e alcuni tetti di prezzo transitori sul costo delle quote.
2. Il fattore di riduzione lineare (cioè il ritmo delle riduzioni annuali del tetto ETS) è stato accelerato dall'1,74% annuo fino al 2020 al 2,2% annuo tra il 2021 e il 2023 e al 4,3% annuo tra il 2024 e il 2027. A partire dal 2028, si prevede un ulteriore aumento al 4,4% annuo, salvo revisione.
3. Mentre inizialmente il 100% delle quote veniva assegnato gratuitamente agli emettitori al momento dell'assegnazione iniziale, una quota crescente (attualmente il 57%) viene ora messa all'asta al momento della prima emissione. La normativa vigente prevede che la quota di quote gratuite venga eliminata completamente entro il 2034, parallelamente all'introduzione del CBAM (si veda la sezione "Meccanismo di aggiustamento delle frontiere del carbonio").

Tutte queste riforme hanno portato a un aumento sia del prezzo delle quote (che è passato da 20 euro/tonnellata di CO₂ [tCO₂] prima del 2018 agli attuali livelli di 60-80 euro/tCO₂ o più) sia delle entrate derivanti dalle aste. I proventi delle aste delle quote di CO₂ sono stati interamente assegnati agli Stati membri, secondo quote predefinite, in gran parte basate sulle emissioni storiche, e soggette al requisito che almeno il 50% fosse speso per progetti legati al clima. Con la nuova proposta di QFP, la Commissione propone di trattenere il 30% delle entrate totali per finanziare il bilancio dell'UE.

È comprensibile che la Commissione europea cerchi di trattenere una parte delle entrate del sistema ETS, poiché tali risorse provengono da uno strumento politico europeo. Tuttavia, tale scelta appare sbagliata.

In primo luogo, l'efficacia delle politiche di decarbonizzazione deriva dalla tarif-

fazione del carbonio in sé, indipendentemente dal modo in cui i proventi delle aste vengono utilizzati. Infatti, destinare questi proventi a spese legate al clima può comportare costi aggiuntivi, inefficienze e distorsioni (Stagnaro et al. 2025). Allo stesso tempo, l'introduzione di un prezzo sulle emissioni comporta costi per le economie europee; è quindi opportuno che i ricavi generati dalla vendita delle quote siano restituiti agli Stati membri senza vincoli significativi, compreso l'attuale requisito di destinare almeno il 50% di tali ricavi a obiettivi legati al clima.

In secondo luogo, si può facilmente dimostrare che una politica climatica “*first best*”, oltre ad attuare il principio “chi inquina paga”, è anche neutrale dal punto di vista delle entrate. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero utilizzare queste entrate per ridurre la tassazione distorsiva (comprese, ove possibile, le imposte o i prelievi sul consumo di energia) anziché per finanziare ulteriore spesa pubblica, in particolare a livello europeo.

Prestito e debito dell'UE

(KEFIM, IME, IES, IEM)

Un elemento importante del quadro delle entrate proposto è la sua stretta connessione con l'emergere del debito comune dell'UE. Questo sviluppo trae origine dallo strumento dei nuovi Stati membri, con cui l'UE ha emesso per la prima volta prestiti su larga scala per finanziare le misure di recupero post-pandemico. Le passività totali sostenute ammontavano a circa 800 miliardi di euro (a prezzi correnti), rappresentando un passo senza precedenti nell'evoluzione delle finanze pubbliche dell'UE. Il debito deve essere rimborsato su un orizzonte di lungo termine, dal 2028 al 2058, con circa 150 miliardi di euro di capitale da rimborsare nel periodo 2028-2034 – pari a circa lo 0,11% dell'RNL dell'UE all'anno – insieme a ulteriori pagamenti di interessi.

L'integrazione di questi rimborsi del debito nel bilancio ordinario dell'UE rappresenta un cambiamento strutturale nella natura e nella funzione del bilancio. Tradizionalmente, il bilancio dell'UE ha operato principalmente come un sistema di trasferimenti finanziati dai contributi nazionali; ora incorpora sempre più elementi di un quadro fiscale finanziato dal debito. In questo contesto, l'introduzione di nuove risorse proprie è strettamente legata non solo al finanziamento di nuove priorità politiche, ma anche alla necessità di servire queste passività comuni. Tuttavia, questo sviluppo solleva preoccupazioni più ampie sulla direzione della politica fiscale dell'UE. L'accumulo di debito comune crea obblighi a lungo termine che vanno ben oltre un singolo ciclo di bilancio e rischia di normalizzare uno strumento che, in origine, era giustificato come risposta eccezionale a una crisi straordinaria.

Questo sviluppo solleva anche preoccupazioni più profonde legate alla struttura degli incentivi creata dal prestito comune all'interno di un'unione economica. In tale contesto, il debito comune introduce il ben noto problema dei "beni comuni", poiché i costi del prestito possono essere parzialmente condivisi tra gli Stati membri, mentre i benefici restano maggiormente concentrati a livello nazionale. Ciò indebolisce gli incentivi alla disciplina fiscale e aumenta il rischio di un indebitamento eccessivo nel tempo. Sebbene il quadro normativo dell'UE sia stato originariamente concepito per prevenire tali risultati attraverso regole di bilancio rigorose e il principio di non responsabilità solidale, tali vincoli sono diventati meno efficaci nella pratica, in particolare nel contesto delle recenti risposte alle crisi.

Più in generale, l'esperienza del prestito comune durante la pandemia ha dimostrato che gli strumenti introdotti come misure eccezionali possano evolvere gradualmente in elementi permanenti dell'architettura di bilancio dell'UE. La continua discussione su ulteriori prestiti congiunti – così come la necessità di creare nuove fonti di entrate per servire il debito esistente – indica un potenziale passaggio da un sistema decentrato di coordinamento fiscale a un modello più centralizzato e sostenuto dal debito. Questa evoluzione comporta importanti implicazioni economiche e istituzionali, tra cui il rischio di una maggiore interdipendenza fiscale e di pressioni per un'ulteriore espansione del bilancio dell'UE e delle risorse proprie.

Da questo punto di vista, il prestito congiunto dovrebbe rimanere strettamente limitato a circostanze chiaramente definite e temporanee, invece di evolvere in una caratteristica permanente dell'architettura di bilancio dell'UE.

L'Unione dei prestiti

L'inizio della crisi del debito dell'Eurozona nel 2008-2009 ha rivelato una debolezza strutturale delle economie europee: la forte dipendenza dal debito per finanziare l'espansione economica attraverso la spesa pubblica. Il risultato di questo disegno è stato che numerose economie europee sono state esposte a crisi finanziarie che non sono state in grado di gestire. Sebbene questo modello di espansione finanziaria sia stato quasi disastroso, il bilancio dell'UE ha continuato a crescere secondo la stessa logica, ma con uno schema diverso.

L'istituzione di NGEU nel 2020 ha rappresentato una rottura strutturale nell'architettura fiscale dell'UE, poiché per la prima volta, l'UE ha emesso prestiti su larga scala sui mercati dei capitali, fino a 750 miliardi di euro ai prezzi del 2018, per conto proprio e con il sostegno congiunto degli Stati membri. Nonostante la Commissione l'avesse inquadrato come uno strumento temporaneo e dettato dalla crisi, questo meccanismo è stato ampiamente approvato dai governi dell'UE. Il risultato economico di questa accettazione politica è che il QFP proposto per il 2028-2034 consolida ed estende il precedente, cioè continua a utilizzare la stessa logica finanziaria. Sono necessarie nuove risorse proprie per servire i rimborsi del debito dei servizi di interesse economico generale, pari a circa 20 miliardi di euro all'anno fino ai primi anni 2030 (Commissione europea 2025a), e la proposta di Fondo per la competitività europea (FCE), con un bilancio totale di 409 miliardi di euro, si basa in parte sulla stessa logica di mobilitazione finanziaria a livello di UE (Commissione europea 2025a). Data la storia recente di un modello di espansione finanziaria disastrosa e l'incompetenza dei governi nella gestione delle risorse, è lecito chiedersi se questa traiettoria sia sana dal punto di vista fiscale o se rifletta l'istituzionalizzazione del debito come sostituto delle riforme strutturali e della mobilitazione del capitale privato che mancano all'Europa e di cui ha bisogno.

La strategia di finanziamento delle priorità politiche europee tramite debito UE non è né economicamente efficiente né fiscalmente sostenibile. Essa spiazzava gli investimenti privati che dovrebbero guidare la crescita dell'Europa, aggiunge un nuovo livello di rischio sovrano a un continente già sovraindebitato e nasconde ai cittadini e ai parlamenti nazionali il vero costo della spesa dell'UE.

Il punto di partenza fiscale è il fatto che gli Stati membri hanno già carichi di debito insostenibili.

Qualsiasi valutazione dell'indebitamento a livello dell'UE dovrebbe essere analizzata alla luce della situazione fiscale degli Stati membri che, in ultima analisi, la sostengono. Dall'introduzione dell'euro nel 2000, l'UE ha registrato un aumento strutturale del rapporto debito/PIL che, in base alle tendenze attuali, rischia di degenerare in una grave crisi del debito. Quasi la metà degli Stati membri dell'UE supera il tetto del 60% del PIL fissato dal Trattato di Maastricht; il corrispondente limite di deficit del 3% del PIL è stato regolarmente superato e i requisiti fiscali sono stati formalmente sospesi per quattro degli ultimi cinque anni, compreso parzialmente il 2025 (Brøns-Petersen 2025).

I dati Eurostat mostrano che, in media, il rapporto debito/PIL nei Paesi ad alto debito è aumentato di 27,7 punti percentuali tra il 2000 e il 2023. Soprattutto, i disavanzi superiori al limite del 3% previsto dal Trattato hanno rappresentato 34,7 punti percentuali di questo aumento, il che significa che, in assenza di disavanzi

eccessivi, il rapporto debito/PIL medio di questi Paesi sarebbe in realtà sceso di circa 7 punti nello stesso periodo (Eurostat 2024; Brøns-Petersen 2025). Il problema del debito non è principalmente una conseguenza della bassa crescita o di shock avversi, ma della persistente inosservanza delle regole di bilancio che gli stessi Stati membri avevano accettato di rispettare.

Il quadro a livello nazionale è altrettanto crudo e i dati sul deficit raccontano una storia coerente (Figura 5). Il disavanzo aggregato dell'UE-27 ha raggiunto un picco del 6,1% del PIL nel 2009, sulla scia della crisi finanziaria globale, e di nuovo il 6,7% nel 2020 in seguito allo shock COVID-19. Gli anni successivi di apparente consolidamento, durante i quali il disavanzo aggregato è sceso ad appena lo 0,4% del PIL nel 2018 e allo 0,5% nel 2019, sono stati agevolati da un periodo eccezionale di tassi d'interesse bassissimi e da una forte crescita ciclica, piuttosto che da un aggiustamento strutturale. Il ritorno di tassi di interesse più elevati dal 2022 ha messo in luce la fragilità di tale consolidamento: il deficit dell'UE si è attestato al 3,4% del PIL nel 2023 e al 3,1% nel 2024, ancora al di sopra del limite fissato dal trattato.¹⁴

Al di là dell'aggregato, la dispersione tra gli Stati membri è ampia e il problema si concentra in un piccolo numero di grandi economie. La Francia ha registrato un deficit del 5,4% del PIL nel 2023 e del 5,8% nel 2024, la peggiore performance di tutti i grandi Stati membri e che non ha mostrato un percorso credibile di consolidamento nell'intero periodo. Il deficit della Romania ha raggiunto il 6,7% del PIL nel 2023 e un allarmante 9,3% nel 2024, di gran lunga il peggiore dell'UE. L'Ungheria si è attestata al 6,8% nel 2023 e al 5,0% nel 2024. L'Italia, pur avendo ridotto significativamente il deficit rispetto allo straordinario 9,4% registrato nel 2020, quando il super-bonus aveva gonfiato la spesa pubblica, è rimasta al 3,4% nel 2024. Il deficit della Polonia è peggiorato drasticamente, raggiungendo il 6,5% nel 2024. La Slovacchia si è attestata al 5,5%.¹⁵

All'altra estremità della distribuzione, un piccolo gruppo di Stati membri ha dimostrato che la disciplina fiscale è realizzabile anche all'interno del quadro istituzionale dell'UE. La Danimarca ha registrato un avanzo del 4,5% del PIL nel 2024, l'Irlanda del 4,0% e Cipro del 4,1%. Il Portogallo, che aveva richiesto un salvataggio internazionale nel 2011 e aveva registrato un deficit superiore all'11% del PIL in quell'anno, ha raggiunto un avanzo dello 0,5% nel 2024, un consolidamento che rappresenta uno degli aggiustamenti fiscali più significativi del periodo. Anche la Grecia è passata da un deficit del 15,4% del PIL nel 2009 a un avanzo dell'1,2% nel 2024.¹⁶ Questi casi dimostrano che l'aggiustamento è possibile, ma sono l'eccezione piuttosto che la regola e sono stati raggiunti in condizioni di intensa sor-

14 Disavanzo/avanzo pubblico, debito e dati associati, Eurostat, 2024 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_18824195/default/table).

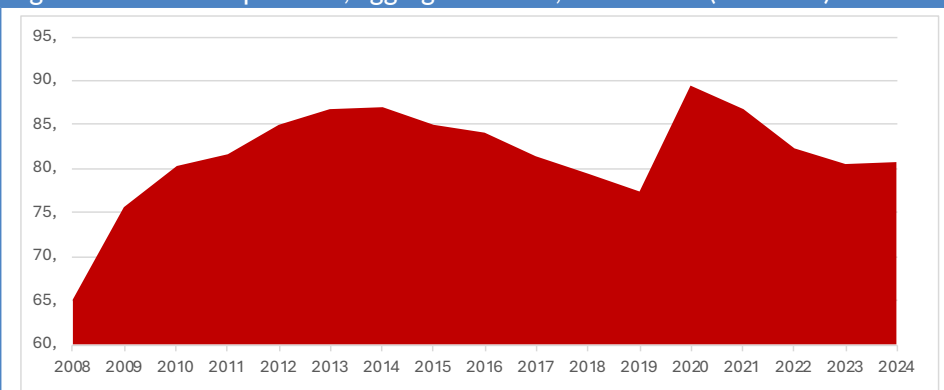
15 Disavanzo/avanzo pubblico, debito e dati associati, Eurostat, 2024 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_18824195/default/table).

16 Disavanzo/avanzo pubblico, debito e dati associati", Eurostat, 2024 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_18824195/default/table).

veglanza esterna, che il quadro fiscale rivisto dell'UE non prevede più.

Il quadro generale, quindi, è quello di un modesto miglioramento medio che nasconde divergenze fiscali persistenti e, in alcuni casi, in peggioramento in diversi grandi Stati membri. L'UE-27 non è tornata ai livelli di deficit pre-crisi previsti dal Trattato e i saldi primari strutturali di Francia, Romania, Ungheria, Italia e Polonia restano incompatibili con la stabilizzazione del debito agli attuali rapporti debito/PIL e in ipotesi realistiche di tassi di interesse. In questo contesto, la proposta di aggiungere ulteriori prestiti a livello europeo a posizioni di bilancio nazionali già insostenibili non rappresenta una soluzione al deficit di investimento dell'Europa ma, al contrario, ne amplifica il rischio fiscale.

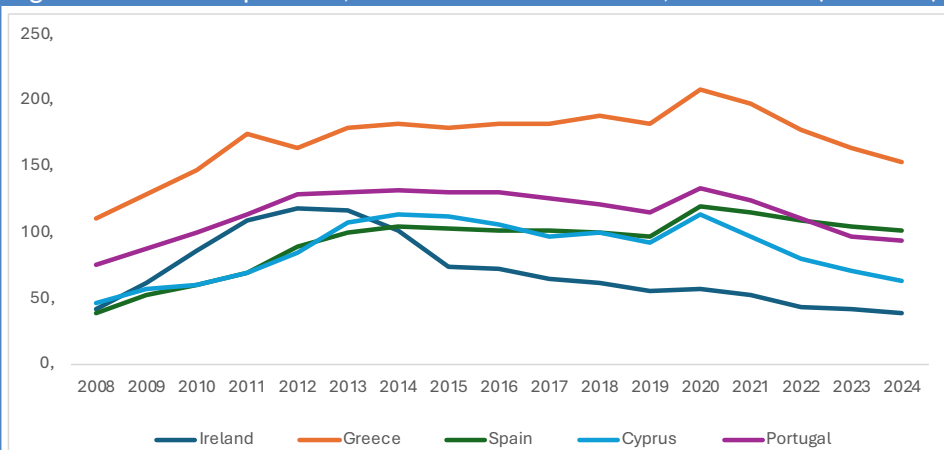
Figura 5. Disavanzo pubblico, aggregato UE-27, 2008-2024 (% del PIL)



Fonte: Eurostat, 2024 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1_custom_18824195/default/table)

L'esperienza dei Paesi in crisi dell'Eurozona illustra questo punto con particolare chiarezza; la Figura 6 rende visibile lo schema sottostante. Grecia, Portogallo e Cipro, tutti sottoposti a programmi di salvataggio internazionali tra il 2010 e il 2013, hanno realizzato gli aggiustamenti di bilancio più sostanziali e duraturi tra gli Stati membri nel corso del periodo, passando da disavanzi a due cifre a quasi pareggi o avanzi entro la metà degli anni 2020. La Spagna e l'Italia hanno compiuto progressi parziali, ma non hanno mai raggiunto l'equilibrio strutturale e i loro deficit si sono rivelati persistenti anche in anni di crescita favorevole. La Francia

Figura 6. Disavanzo pubblico, Paesi in crisi dell'Eurozona, 2008-2024 (% del PIL)



Fonte: Eurostat, 2024 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1_custom_18824195/default/table)

è il caso più preoccupante. Non è mai stata sottoposta a sorveglianza esterna, il suo deficit ha oscillato tra il 3% e il 6% del PIL per tutto il periodo in esame e nel 2024 è peggiorato fino al 5,8%, senza che si intraveda un percorso di risanamento credibile. La lezione che si trae dai dati è scomoda ma ineludibile: l'aggiustamento fiscale nell'UE è avvenuto quando le pressioni esterne lo hanno reso inevitabile, ma non altrove. Le nuove regole fiscali, adottate nel 2024, con i suoi periodi di aggiustamento prolungati, le multe ridotte e i percorsi di spesa specifici per Paese, non garantisce la pressione che ha prodotto risultati in Grecia, Portogallo e Cipro. Proporre un'ulteriore espansione del debito a livello europeo in questo contesto istituzionale – con Francia, Romania, Ungheria e Polonia tra gli Stati membri che sostengono il debito – significa assumere un grado di credibilità fiscale che i dati non supportano.

L'UE ha recentemente rivisto le proprie regole fiscali nell'ambito del nuovo Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, come ha dimostrato Brøns-Petersen (2025), le nuove regole sono di fatto una versione annacquata del quadro precedente, già poco efficace. Le sanzioni per la mancata conformità sono state ridotte, i periodi di aggiustamento sono stati estesi fino a sette anni e la variabile di monitoraggio è passata dal pareggio di bilancio strutturale a una misura più flessibile della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale. Il precedente requisito di una riduzione annuale di un ventesimo del debito eccedente il 60% del PIL è stato sostituito da percorsi specifici per Paese che tengono esplicitamente conto delle "esigenze di investimento", una formulazione che, in pratica, offre uno spazio sostanziale per continuare a eludere le regole. La teoria economica, come ha dimostrato Brøns-Petersen (2025), non può giustificare il mantenimento del debito pubblico ai livelli attuali. Quasi tutti i Paesi hanno finanze pubbliche tecnicamente insostenibili con grandi oneri generazionali differiti.

Non si tratta di un eccesso temporaneo post-pandemia. Disavanzi primari strutturali persistono in Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo e Spagna, dove, come osserva l'Institut économique Molinari, gli impegni pensionistici pubblici pagati a ripartizione generano pressioni fiscali ricorrenti tra l'1% e il 2% del PIL all'anno (Marques e Philippe 2025). Il Rapporto sull'invecchiamento della Commissione europea prevede che la spesa pensionistica e sanitaria aumenterà di altri 1,9 punti percentuali del PIL nell'UE tra il 2022 e il 2070 (Commissione europea 2024a). In questo contesto, la proposta che gli Stati membri possano fornire un backstop congiunto e credibile per una dotazione di debito a livello UE in rapida espansione merita un esame più critico di quanto abbia ricevuto nell'attuale dibattito sul QFP.

Il precedente dei NGEU e la sua logica fiscale

I sostenitori del debito europeo affermano che l'emissione congiunta di debito genera un "safe asset europeo", riduce i costi di indebitamento rispetto agli Stati membri periferici e consente una spesa anticiclica su vasta scala. Queste argomentazioni hanno un fascino superficiale, ma non reggono a un esame approfondito.

In primo luogo, l'argomentazione del costo del prestito confonde il tasso di emissione delle obbligazioni dell'UE, che beneficia del merito di credito composito dei suoi Stati membri, compresi quelli più solidi dal punto di vista fiscale, con l'onere fiscale effettivo, che ricade su quegli stessi Stati membri attraverso i loro obblighi contributivi. Non c'è alcun pasto gratis: i risparmi sugli interessi a livello UE sono

compensati dalle passività contingenti assunte dagli Stati membri, già prezzate dai mercati negli spread sovrani.

In secondo luogo, l'argomento del "safe asset europeo" ignora l'azzardo morale generato dalla mutualizzazione del debito senza quella della disciplina fiscale. Come ha notato lo stesso Draghi in un altro contesto, l'UE soffre di una persistente frammentazione dei mercati dei capitali e dei modelli di investimento (Commissione europea 2024b). L'aggiunta di uno strumento di prestito comune, privo di regole fiscali comuni o di un'applicazione credibile, non risolve questi problemi strutturali, ma li ignora.

In terzo luogo, e soprattutto, la logica fiscale del debito europeo presuppone che vi sia una carenza di capitale per gli investimenti europei. Questo assunto è empiricamente contestabile, come ha dimostrato Christine Lagarde, Presidente della Banca Centrale Europea: se gli europei investissero in borsa allo stesso ritmo degli americani, sarebbero disponibili 8.000 miliardi di euro per investimenti produttivi nei mercati dei capitali europei, circa dieci volte quello che Draghi stima sia necessario ogni anno (Lagarde 2024; Reimers 2025). Il capitale non manca, ma è intrappolato in sistemi pensionistici inefficienti e a ripartizione e in strutture di risparmio nazionali frammentate che indirizzano la ricchezza delle famiglie lontano dai mercati azionari e verso depositi bancari e titoli di Stato a basso rendimento.

L'indebitamento pubblico esclude gli investimenti privati

L'argomentazione economica contro l'espansione del debito UE si basa su un meccanismo ben consolidato: quando i governi contraggono forti prestiti, competono con i privati per il bacino di risparmio disponibile, facendo salire i tassi di interesse reali e riducendo gli investimenti privati che altrimenti si sarebbero verificati. Si tratta del classico effetto di crowding-out, particolarmente dannoso in un contesto europeo in cui la diagnosi principale del problema della competitività è proprio il deficit di investimenti privati a lungo termine.

L'approccio dell'UE alla competitività, come esemplificato dal FCE, dal NGEU e dal QFP proposto, si basa sul presupposto che "gli investimenti pubblici a livello europeo hanno un ruolo vitale da svolgere come catalizzatore degli investimenti privati" (Commissione europea 2025a). Ma questa logica inverte il corretto rapporto tra finanza pubblica e privata. Storicamente, nelle economie che hanno generato maggiore innovazione e crescita, il capitale privato ha fornito circa i quattro quinti degli investimenti produttivi, mentre i finanziamenti pubblici hanno svolto un ruolo di supporto nelle aree di vero e proprio fallimento del mercato, in particolare la ricerca di base e la tecnologia per la sicurezza nazionale (Commissione europea 2024b; Reimers 2025). Il modello della Defense Advanced Research Projects Agency degli Stati Uniti, che Draghi indica come punto di riferimento, non è un modello di indebitamento pubblico per finanziare ampi sussidi industriali; è un modello di finanziamento pubblico, concentrato e gestito in modo competitivo, per le fasi iniziali della ricerca rilevante per la sicurezza, con il capitale privato che subentra quando le tecnologie maturano.

Il FCE proposto dalla Commissione, invece, impiega centinaia di miliardi di euro attraverso sovvenzioni, prestiti, partecipazioni azionarie, garanzie e strumenti misti per un'ampia gamma di obiettivi politici, molti dei quali sono commercialmente

sostenibili anche senza sovvenzioni (Commissione europea 2025a). Non si tratta di un complemento ai mercati dei capitali privati, ma di un loro sostituto, peraltro costoso. Come ha osservato Reimers (2025), le imprese innovative dell'UE non mancano di capitale perché i fondi pubblici disponibili sono troppo pochi; mancano di capitale perché l'architettura pensionistica dell'UE rinchioda enormi masse di risparmi delle famiglie in sistemi a ripartizione che non generano attività investibili, mentre i vincoli normativi e la frammentazione del mercato scoraggiano ulteriormente la partecipazione azionaria.

Il deficit di risparmio pensionistico è la causa principale, non la mancanza di prestiti pubblici.

Questo punto merita di essere sottolineato perché ridisegna direttamente il dibattito politico. Alla fine del 2023, l'UE era in ritardo di circa 19,7 migliaia di miliardi di euro rispetto agli Stati Uniti per quanto riguarda il risparmio pensionistico. In Europa, gli attivi pensionistici rappresentavano il 28% del PIL, rispetto a una media del 143% negli Stati Uniti, un deficit equivalente a quasi il 115% del PIL europeo (Marques e Philippe 2025, 2026). Un calcolo correlato di Marques e Philippe mostra un deficit di capitalizzazione di mercato di 19,3 migliaia di miliardi di euro tra l'UE e gli USA, con la capitalizzazione delle imprese dell'UE che rappresenta il 65% del PIL contro il 177% degli USA, un divario equivalente al 112% del PIL europeo (Marques e Philippe 2025).

Questi dati non sono casuali. Esiste una relazione statistica ben documentata tra la dimensione degli attivi pensionistici e la profondità dei mercati azionari quotati, nonché tra gli attivi dei fondi pensione e il livello di investimenti in capitale di rischio (Kukies e Noyer 2026). I Paesi con grandi sistemi pensionistici, come la Danimarca, la Svezia e i Paesi Bassi all'interno dell'UE e gli Stati Uniti e il Regno Unito a livello globale, mostrano costantemente mercati dei capitali più profondi, un'attività di venture capital più elevata e una maggiore formazione di imprese innovative. Come hanno osservato Kukies e Noyer (2026), "le attività pensionistiche sono, in teoria, la fonte di finanziamento più adatta per l'innovazione, in particolare attraverso il VC, a causa del loro lungo orizzonte di investimento e della struttura prevedibile delle passività, che si allinea bene con la natura illiquida e a lungo termine del finanziamento delle start-up".

L'implicazione è semplice. Se l'UE vuole colmare il gap di investimenti diagnosticato da Draghi, stimato in 750-800 miliardi di euro all'anno, lo strumento più efficace non è il debito europeo, ma la riforma strutturale dei sistemi pensionistici degli Stati membri per generalizzare la capitalizzazione e ridurre la dipendenza dai sistemi a ripartizione. Secondo l'Institut économique Molinari, ciò creerebbe ricchezza sia per le finanze pubbliche che per le imprese europee, senza aumentare l'onere del debito pubblico (Marques e Philippe 2025). L'analisi di Reimers (2025) giunge alla stessa conclusione: se gli europei risparmiassero sui mercati azionari ai tassi americani, la mobilitazione di capitali che ne deriverebbe sarebbe pari a 8.000 miliardi di euro, più di quanto si possa ottenere con i prestiti dell'UE.

Le passività pensionistiche non finanziate dell'UE aggravano il problema

L'argomentazione fiscale contro l'espansione del debito UE è ulteriormente rafforzata da una considerazione che non ha ricevuto quasi nessuna attenzione nel

dibattito sul QFP: l'accumulo di passività pensionistiche non finanziate. Come documenta l'Institut économique Molinari, le istituzioni europee gestiscono un regime pensionistico a ripartizione, il PSEO, in base al quale non viene accumulato capitale per autofinanziare le pensioni del personale. Alla fine del 2024, gli impegni pensionistici per il personale dell'UE ammontavano a 93 miliardi di euro, pari a circa l'11% delle passività totali dell'UE e al 16% dei prestiti dell'NGEU, pari a 594 miliardi di euro (Commissione europea 2025b). I pagamenti annuali delle pensioni agli ex dipendenti dell'UE raggiungeranno i 2,5 miliardi di euro nel 2024, rispetto ai 580 milioni di euro del 2000, con un aumento del 143% in euro costanti (Marques e Philippe 2025).

Questo sistema a risparmio zero viene presentato come responsabile dal punto di vista fiscale, ma non lo è affatto. Trasferisce il costo degli impegni pensionistici di oggi sui contribuenti futuri, esattamente come i sistemi a ripartizione degli Stati membri impongono oneri fiscali crescenti alle generazioni più giovani. Una risposta prudente – come dimostrano le Nazioni Unite, la BCE e le banche centrali nazionali, che mantengono regimi pensionistici a capitalizzazione – sarebbe quella di capitalizzare questi impegni, attraverso un programma di accantonamento graduale o, se necessario, attraverso prestiti mirati, i cui rendimenti supererebbero nel tempo il costo del debito pubblico (Marques e Philippe 2025). Secondo i calcoli dell'Institut économique Molinari, un programma di risparmio del 5% sulla spesa amministrativa e di intervento dell'UE tra il 2028 e il 2034 sarebbe sufficiente a coprire interamente gli impegni pensionistici in sospenso, generando in seguito un risparmio annuo di circa 3 miliardi di euro all'anno.

L'ironia della sorte vuole che l'UE proponga contemporaneamente di prendere in prestito centinaia di miliardi di euro per finanziare i sussidi all'industria, rifiutando al contempo di capitalizzare gli impegni pensionistici, che rappresentano una frazione di tale importo, mentre la capitalizzazione è inequivocabile sia dal punto di vista fiscale che da quello dell'equità intergenerazionale.

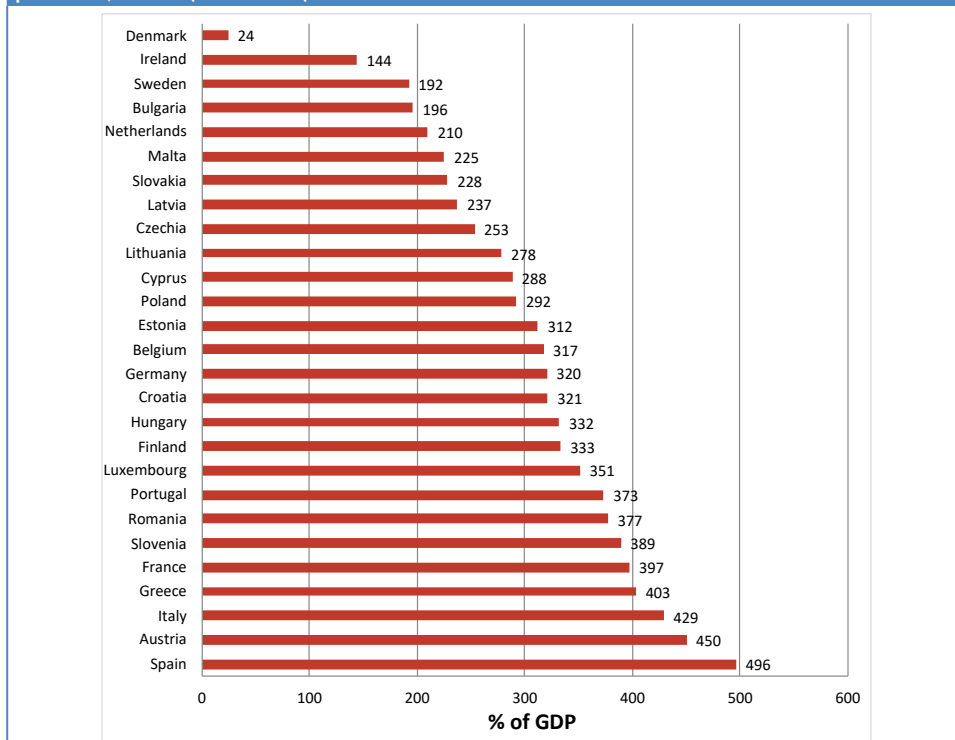
Il debito implicito e i limiti della contabilità di Maastricht

I problemi fiscali documentati sopra sono, in realtà, solo una parte del quadro. Accanto al debito esplicito, catturato dal criterio di Maastricht, gli Stati membri hanno un secondo strato, in gran parte invisibile, di esposizione fiscale: le passività implicite incorporate nelle promesse pensionistiche non finanziate. Il criterio del debito di Maastricht, espresso come debito lordo in rapporto al PIL, non include i debiti impliciti negli impegni pensionistici assunti dai governi nei confronti dei propri dipendenti. Mentre è prassi comune a livello internazionale escludere i diritti pensionistici a ripartizione dei lavoratori privati in quanto rivedibili, le promesse pensionistiche fatte ai dipendenti pubblici sono trattate, secondo i principi contabili internazionali (IAS 19), come un impegno difficilmente revocabile e quindi riconosciuto come una passività. L'UE, tuttavia, si è discostata da questo approccio quando ha strutturato il sistema contabile europeo, decidendo esplicitamente di non classificare le promesse pensionistiche dei dipendenti pubblici come debiti (Lequiller 2005). Di conseguenza, i dati sul debito pubblico europeo sottostimano sistematicamente il vero onere fiscale e non sono immediatamente comparabili con quelli di Stati Uniti, Canada o Australia (Saravakos et al. 2025).

L'entità della vera esposizione fiscale dell'UE diventa visibile solo quando le passi-

vità implicite vengono incluse nel quadro contabile. La Figura 7 mostra le promesse pensionistiche non finanziate, combinando le passività a ripartizione con i piani dei dipendenti del settore pubblico, come percentuale del PIL nel 2021. Le cifre sono impressionanti. Il debito pensionistico implicito totale della Spagna è pari al 581% del PIL, quello dell'Austria al 451%, quello dell'Italia al 434% e quello della Grecia al 409%. Francia, Slovenia e Portogallo superano il 370%. Persino la Germania, spesso presentata come un modello di prudenza fiscale, ha passività pensionistiche implicite pari al 326% del PIL. Al contrario, i Paesi con sistemi pensionistici a capitalizzazione maturi presentano un'esposizione sostanzialmente inferiore: gli Stati Uniti si attestano al 211%, la Svezia al 191%, l'Irlanda al 149% e la Danimarca, che ha una delle architetture pensionistiche a capitalizzazione più sviluppate al mondo, solo al 24%. Il contrasto è di tipo istituzionale, poiché i Paesi che hanno creato sistemi pensionistici a capitalizzazione hanno passività implicite strutturalmente più basse, mercati dei capitali più profondi e una maggiore resilienza fiscale. I Paesi che si sono affidati a sistemi a ripartizione hanno accumulato obblighi che superano il loro debito esplicito e non compaiono nel quadro contabile di Maastricht. Nessuna di queste cifre è compresa nel criterio del debito lordo che regola la sorveglianza fiscale dell'UE. La decisione dell'UE di discostarsi dai principi contabili internazionali (IAS 19), non riconoscendo le promesse pensionistiche dei dipendenti pubblici come passività, fa sì che i rapporti di indebitamento pubblicati di Francia, Italia, Spagna e Austria, non siano comparabili con quelli di Stati Uniti, Canada o Australia, dove sono riconosciuti impegni equivalenti (Lequiller 2005). Il quadro di Maastricht non ha semplicemente fallito nel sensibilizzare il problema; rendendo invisibili le passività implicite, ha attivamente incoraggiato la compiacenza che ne ha permesso l'accumulo (Saravakos et al. 2025).

Figura 7. Promesse pensionistiche non finanziate non considerate nei disavanzi pubblici, 2021 (% del PIL)



Fonti: Āurana et al. (2025) e Saravakos et al. (2025).

Le implicazioni sono dirette. Quando gli Stati membri vengono presentati come garanti credibili per i prestiti a livello europeo, la valutazione fiscale deve includere non solo i loro rapporti di indebitamento lordo, già allarmanti come documentato sopra, ma anche i loro obblighi pensionistici totali, che superano le cifre riportate secondo il criterio di Maastricht. Per esempio, la Francia, con il 109,9% del PIL di debito esplicito e un ulteriore 300+% di passività pensionistiche implicite, non è la stessa controparte fiscale di un Paese con un debito esplicito equivalente ma con un sistema pensionistico completamente finanziato. Eppure il quadro di riferimento dell'UE per i prestiti li tratterà in modo identico. Questo punto cieco contabile non è solo una questione tecnica; incoraggia attivamente l'autocompiacimento, come ha dimostrato l'approccio dell'UE all'invecchiamento. L'UE ha da tempo riconosciuto la sfida posta dal sottosviluppo del risparmio previdenziale e ha formulato raccomandazioni generali volte ad aumentare la percentuale di pensioni a capitalizzazione, ma non è stata proattiva e ha quindi sottovalutato la sfida della ristrutturazione dei sistemi di protezione sociale in una società che invecchia (Saravakos et al. 2025).

Per affrontare questo problema è necessario, come primo passo, allineare la contabilità pubblica europea agli standard internazionali, riconoscendo gli impegni pensionistici dei dipendenti pubblici come passività. Al di là della riforma contabile, la soluzione strutturale è quella già argomentata in questa sezione: la generalizzazione della capitalizzazione dei fondi pensione in tutti gli Stati membri, riducendo l'esposizione a ripartizione e mobilitando contemporaneamente capitale privato a lungo termine per investimenti produttivi. Come calcola l'Institut économique Molinari, i Paesi con avanzi primari dovrebbero utilizzare parte di tali avanzi per finanziare direttamente la capitalizzazione delle pensioni; quelli con disavanzi primari dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di contrarre prestiti mirati su un orizzonte definito di lungo periodo – come ha fatto con successo il governo del Québec tra il 1993 e il 2000 – per autofinanziare le pensioni dei dipendenti pubblici, generando rendimenti superiori al costo del debito pubblico e creando così valore fiscale netto (Marques e Philippe 2025; Saravakos et al. 2025). Questo tipo di prestito, a differenza del debito proposto dall'UE per il QFP, è un investimento che riduce le passività fuori bilancio anziché aggiungerle.

Fallimenti strutturali dell'approccio dell'UE basato sul debito

Al di là delle argomentazioni macroeconomiche, l'indebitamento dell'UE, così come è attualmente strutturato, soffre di diverse carenze specifiche di governance e di progettazione. Le nuove risorse proprie proposte per il servizio del debito dei servizi di interesse economico generale – le entrate derivanti dal sistema ETS, il CBAM, il contributo delle imprese e altri – non sono ancora state completamente legiferate. Come osserva l'analisi dell'IME, ciò significa che l'UE si sta impegnando ad assumere obblighi di servizio del debito a lungo termine sulla base di flussi di entrate la cui durata politica e il cui rendimento sono incerti. Le entrate del sistema ETS, in particolare, sono strutturalmente in calo man mano che il meccanismo del prezzo del carbonio funziona come previsto e le emissioni diminuiscono; utilizzarle come risorsa per il servizio del debito crea un incentivo perverso a rallentare la decarbonizzazione. Le entrate del CBAM dipendono dalla continuità di uno strumento politico la cui compatibilità con gli standard dell'Organizzazione Mondiale del Commercio resta dubbia. Inoltre, un contributo aziendale a livello UE rappresenta,

di fatto, un nuovo livello di tassazione sovranazionale senza la responsabilità democratica che le imposte aziendali nazionali comportano.

Il QFP proposto destina circa il 35% della spesa totale a obiettivi climatici e ambientali, applicando il principio DNSH e lo standard "Climate resilience by design" all'allocazione dei fondi presi in prestito (Commissione europea 2025a). Questi principi tendono a essere interpretati in termini assoluti anziché relativi, misurando l'impatto degli investimenti rispetto a uno standard zero anziché rispetto alle alternative disponibili, con il risultato che i programmi ambientalmente vantaggiosi possono essere squalificati per ragioni tecniche, mentre l'allocazione complessiva è guidata dalla discrezionalità amministrativa anziché dai segnali del mercato. Il fallimento di Northvolt, l'azienda svedese produttrice di batterie che aveva ricevuto un sostanzioso sostegno dall'UE ed era stata presentata come fiore all'occhiello della politica industriale europea, illustra cosa accade quando l'allocazione amministrativa del capitale sostituisce la disciplina di mercato (Reimers 2025).

Proposte politiche: Verso la capitalizzazione delle pensioni invece di un'Unione del debito

È necessaria una riforma fondamentale non a livello di strumenti di debito europeo, ma a livello dei sistemi pensionistici e delle strutture del mercato dei capitali degli Stati membri. L'UE dovrebbe seguire la seguente strada.

In primo luogo, l'UE dovrebbe abbandonare la strategia di finanziamento di ampi obiettivi industriali e di competitività attraverso il debito europeo e concentrarsi invece sulla generalizzazione della capitalizzazione dei fondi pensione in tutti gli Stati membri. A ogni Stato membro dovrebbe essere fornito un kit di strumenti per istituire o ampliare schemi pensionistici a capitalizzazione, che coprano sia i dipendenti del settore privato sia, ancora più importante, i dipendenti pubblici. Come ha dimostrato l'Institut économique Molinari, questa è la leva più potente disponibile per mobilitare il capitale a lungo termine di cui le imprese innovative europee hanno bisogno (Marques e Philippe 2025, 2026). I Paesi con avanzi primari dovrebbero utilizzare parte di tali avanzi per finanziare la capitalizzazione delle pensioni; i Paesi con disavanzi primari dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di contrarre prestiti per un periodo definito, come ha fatto con successo il Québec per oltre 35 anni attraverso la Caisse de dépôt et placement, per autofinanziare le pensioni dei dipendenti pubblici nel lungo periodo.

In secondo luogo, l'UE dovrebbe capitalizzare le proprie passività pensionistiche prima di prendere in considerazione ulteriori prestiti a fini di politica industriale. Una gestione responsabile delle finanze dell'UE richiede di accantonare, in un fondo dedicato, l'intero ammontare degli impegni assunti nei confronti del personale dell'UE, come già praticato dall'ONU, dalla BCE e dalle banche centrali nazionali (Marques e Philippe 2025). Una riduzione del 5% delle spese amministrative e di intervento dell'UE nel periodo del QFP 2028-2034 sarebbe sufficiente per raggiungere questo obiettivo senza ulteriori prestiti.

In terzo luogo, gli eventuali debiti dell'UE dovrebbero essere strettamente limitati alle infrastrutture transfrontaliere con reali esternalità positive e senza valide alternative di finanziamento privato, in particolare le interconnessioni di rete elettrica tra gli Stati membri, per le quali è documentata la necessità di un sostegno

pubblico e i cui benefici derivanti da una maggiore integrazione superano chiaramente i costi (Commissione Europea 2025a). I proventi delle aste ETS e CBAM dovrebbero essere riciclati per ridurre altre tasse, in particolare quelle sul lavoro e sull'elettricità, invece di essere utilizzati come strumenti fiscali per servire il debito o finanziare sussidi. Come osserva l'analisi dell'IES, la politica climatica più efficiente è il pricing del carbonio e il riciclo dei proventi rende la transizione socialmente ed economicamente sostenibile senza vincolare l'UE alla dipendenza dai relativi proventi, che diminuiscono con il successo della transizione.

In quarto luogo, l'UE dovrebbe completare l'Unione dei mercati dei capitali non attraverso prestiti pubblici e partecipazioni azionarie, bensì attraverso l'integrazione. La trasformazione della European Securities and Markets Authority (ESMA) in un unico organismo di regolamentazione con poteri equivalenti a quelli della Securities and Exchange Commission statunitense, la promozione di uno standard di risparmio europeo basato sul modello svedese dei conti di risparmio per gli investimenti e l'eliminazione delle barriere agli investimenti dei fondi pensione paneuropei mobiliterebbero complessivamente una quantità di capitali di gran lunga superiore a qualsiasi dotazione realizzabile di prestiti a livello UE (Lagarde 2024; Reimers 2025).

La capitalizzazione delle pensioni come alternativa all'espansione fiscale dell'UE

La strategia per generare entrate non tributarie può essere abbinata a una strategia per sostenere l'economia europea e l'innovazione attraverso meccanismi basati sul mercato, invece di ricorrere a strumenti gestiti amministrativamente e finanziati da trasferimenti di entrate fiscali all'UE.

L'UE è in ritardo in tutta una serie di settori innovativi:

Gli investimenti delle imprese europee in R&S rappresentano appena l'1,2% del PIL, un tasso sempre inferiore alla metà di quello registrato negli Stati Uniti, dove la R&S ha rappresentato il 2,4% del PIL nel 2021. L'Europa spende in ricerca e sviluppo la metà del suo principale concorrente.

Nel 2023, l'UE rappresenterà solo il 5% di tutti i fondi di venture capital raccolti a livello mondiale, contro il 52% degli Stati Uniti. Le imprese europee hanno accesso ad appena un decimo del capitale di rischio disponibile per le loro controparti americane.

Il punteggio dell'indice di dipendenza digitale di Germania, Francia, Regno Unito e Italia – che misura la dipendenza dagli Stati Uniti per le infrastrutture e le piattaforme digitali – è pari a 0,98, dove 1,0 rappresenta la dipendenza totale. Le quattro maggiori economie europee sono, a tutti gli effetti, interamente dipendenti dagli Stati Uniti per le loro infrastrutture digitali.

Alla fine del 2023, le borse europee quoteranno solo 14 società di età inferiore ai 50 anni con una capitalizzazione di mercato pari o superiore a 10 miliardi di dollari, rispetto alle 241 società statunitensi. Per ogni giovane leader tecnologico prodotto dall'Europa, gli Stati Uniti ne hanno diciassette.

La recente capitalizzazione di mercato di queste 14 aziende europee era di 434 miliardi di dollari; le loro 241 equivalenti americane erano valutate 29.566 miliardi di dollari, 68 volte di più. Per ogni dollaro investito nelle giovani imprese tecnologiche europee, le loro controparti statunitensi ne guadagnano sessantotto.

Il legame strutturale tra la capitalizzazione delle pensioni e la mobilitazione del capitale privato è già stato esaminato in dettaglio nella sezione Prestito e debito dell'UE. Sarebbe molto più efficace e meno suscettibile di creare distorsioni economiche rispetto alla strategia attualmente perseguita dall'UE.

Attualmente, l'UE preferisce sviluppare politiche specifiche per mitigare gli effetti della mancanza di capitale a lungo termine (Horizon Europe, ECF, ecc.). Il QFP 2028-2034 propone un kit di strumenti che comprende sovvenzioni o donazioni dirette, prestiti, strumenti di capitale (equity o quasi-equity), strumenti misti (finanziamento combinato pubblico-privato), garanzie e appalti pubblici.

Il QFP non è stato concepito per affrontare la causa principale della mancanza di capitale. L'idea centrale del QFP è che "gli investimenti pubblici a livello europeo hanno un ruolo vitale da svolgere come catalizzatore degli investimenti privati" (Commissione europea 2025a).

Non fornisce alcuna risposta alla questione fondamentale di come affrontare il deficit di capitalizzazione e di risparmio pensionistico.

L'approccio amministrativo dell'UE non consentirà all'Europa di recuperare il ritardato

do nell'innovazione a causa della carenza di risparmi a lungo termine, in particolare di risparmi pensionistici, come dimostrato da studi indipendenti (Marques e Philippe 2025, 2026) e da alcuni studi ufficiali.

A titolo esemplificativo, un recente rapporto (Kukies e Noyer 2026) ha sottolineato che “il gap di crescita dimensionale delle imprese europee deriva dalla mancanza di pool di capitali profondi, dovuta in particolare all'architettura pensionistica, all'avversione al rischio degli investitori istituzionali, ai vincoli normativi e alla frammentazione del mercato interno”.

Il panorama pensionistico europeo rimane largamente dominato dai sistemi a ripartizione, che limitano l'accumulo di ampi bacini di attività investibili. In effetti, gli attivi pensionistici nell'UE rappresentano solo il 25% del PIL, rispetto al 150% degli Stati Uniti. Solo tre Paesi dell'UE, Danimarca, Svezia e Paesi Bassi, beneficiano di un sistema pensionistico a capitalizzazione sviluppato, in quanto combinano una pensione pubblica universale – parzialmente finanziata nel caso di Svezia e Danimarca – con regimi pensionistici professionali e privati a capitalizzazione ampi e ben consolidati.

Tuttavia, gli attivi pensionistici sono, in teoria, la fonte di finanziamento più adatta per l'innovazione, in particolare attraverso il capitale di rischio, a causa del loro lungo orizzonte di investimento e della struttura prevedibile delle passività, che si allineano bene con la natura illiquida e a lungo termine del finanziamento delle start-up. In questo contesto, la presenza di regimi pensionistici integrativi a capitalizzazione in un determinato Paese è statisticamente associata a una quota maggiore di investimenti in capitale di rischio.

Anche il risparmio previdenziale può contribuire in modo sostanziale al finanziamento dell'innovazione attraverso le azioni quotate in borsa, dato che è stata osservata una forte correlazione tra l'entità degli attivi pensionistici e la profondità del mercato azionario quotato nella maggior parte delle economie sviluppate.

Invece di sviluppare un altro approccio tecnocratico, l'UE dovrebbe concentrarsi sulla priorità principale: incoraggiare i Paesi europei a ristrutturare i loro sistemi pensionistici per aumentare il ruolo della capitalizzazione; ciò migliorerà automaticamente il finanziamento delle imprese europee e sosterrà l'innovazione.

La politica migliore è quella che crea un quadro che consente alle imprese innovative di essere finanziate attraverso meccanismi di mercato consolidati, non quella che crea strumenti gestiti amministrativamente – basati su sovvenzioni, prestiti o partecipazioni azionarie – che nel migliore dei casi allevieranno solo marginalmente i vincoli di finanziamento.

Un quadro di entrate alternativo per un bilancio dell'UE limitato

(IME, IEM)

Il prossimo QFP offre l'opportunità di ancorare nuovamente il bilancio dell'UE ai principi di disciplina fiscale, trasparenza ed equilibrio istituzionale. In un periodo di incertezza economica e di elevato debito pubblico e pressione fiscale negli Stati membri, il lato delle entrate del bilancio dell'UE deve evolversi con senso di responsabilità. La riforma dovrebbe concentrarsi sul miglioramento della chiarezza, della prevedibilità e della coerenza economica, piuttosto che sull'espansione del sistema attraverso nuovi strati di strumenti di entrata complessi e opachi.

Il lato delle entrate del bilancio dell'UE dovrebbe rispecchiare direttamente il suo scopo generale. Se la spesa dell'UE deve essere limitata a funzioni chiaramente definite e autenticamente europee – soprattutto per sostenere e salvaguardare l'integrità del mercato unico – allora il suo finanziamento deve rimanere semplice, trasparente ed economicamente neutro. L'obiettivo non è espandere la capacità fiscale dell'Unione, ma garantire finanziamenti prevedibili e proporzionati, allineati al peso economico degli Stati membri.

L'attuale struttura – che combina contributi basati sull'RNL con elementi basati sull'IVA, prelievi settoriali e meccanismi di correzione – è diventata eccessivamente complessa, riducendo la trasparenza e la responsabilità. La riforma dovrebbe orientarsi verso un modello più chiaro e proporzionale, basato sulla capacità economica, preservando la neutralità fiscale ed evitando distorsioni nel mercato unico. Dove vengono mantenute vere e proprie risorse proprie dell'UE, esse dovrebbero rimanere ancorate a settori di competenza esclusiva dell'UE, in particolare il commercio estero, piuttosto che espandersi in ampie basi imponibili nazionali.

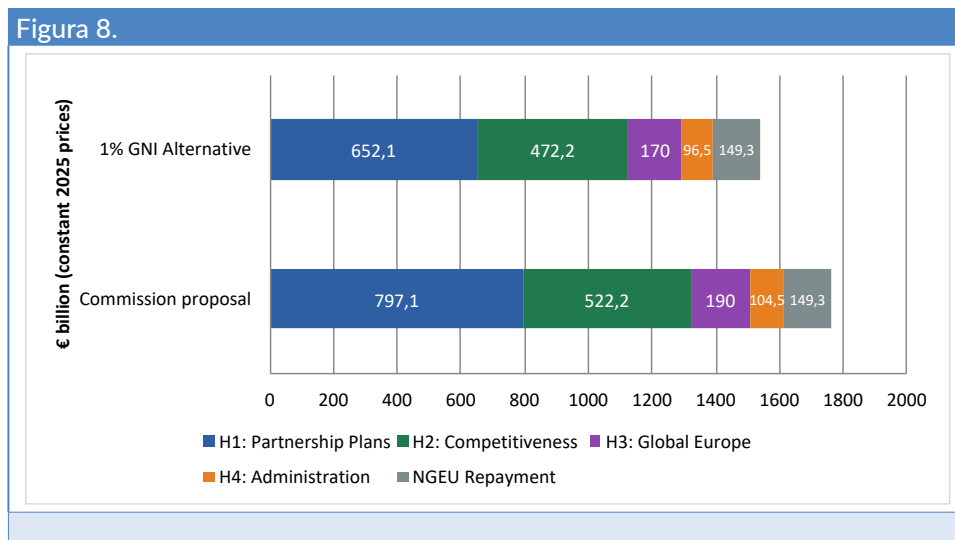
La proposta della Commissione prevede un quadro di bilancio di quasi 2.000 miliardi di euro per il periodo 2028-2034, pari a circa l'1,26% del RNL dell'UE. Su base annua, ciò si traduce in un bilancio dell'ordine di 270-300 miliardi di euro, a seconda del livello degli impegni. All'interno di questa dotazione, circa 55-60 miliardi di euro all'anno verrebbero generati dalle nuove risorse proprie proposte, tra cui il contributo delle imprese (CORE), la risorsa per il tabacco (TEDOR), il contributo per i rifiuti elettronici e le entrate derivanti da ETS e CBAM. Nel complesso, queste modifiche comportano un'espansione significativa del bilancio dell'UE, portandolo oltre il tetto tradizionale di circa l'1% del RNL e segnando un chiaro allontanamento dalla sua scala e funzione storica.

Ciò solleva la questione se tale espansione sia necessaria per raggiungere gli obiettivi fondamentali dell'Unione. Uno scenario alternativo, basato sui principi esposti nel presente rapporto, consisterebbe nel limitare il bilancio dell'UE a circa 1.600 miliardi di euro nel periodo 2028-2034, pari a meno dell'1% del RNL dell'UE. Ciò corrisponde a un bilancio annuale dell'ordine di 220-240 miliardi di euro.

In base a questo approccio, l'eliminazione delle nuove fonti di entrata più controverse, ossia CORE, TEDOR e il contributo per i rifiuti elettronici, insieme alla riconsiderazione della risorsa basata sull'IVA, ridurrebbe le entrate di circa 65-70 miliardi di euro all'anno. Anche in presenza di questi vincoli, il bilancio dell'UE può rimanere sostenibile e funzionale entro la soglia dell'1%, basandosi principalmente sui contributi basati sul RNL (sostanzialmente in linea con i livelli attuali), integrati da risorse proprie tradizionali come i dazi doganali e da strumenti più limitati e

legati alle politiche, come l'ETS e il CBAM.

QFP UE 2028-2034: proposta della Commissione e alternativa dell'1% dell'RNL



la Figura 8 illustra che la differenza tra la proposta della Commissione e la riforma nell'ambito del quadro basato sull'1% dell'RNL ammonta a circa 450-470 miliardi di euro per il periodo 2028-2034. Questo divario non è il risultato di un fabbisogno finanziario inevitabile, ma riflette una scelta politica deliberata di espandere le dimensioni e la portata del bilancio dell'UE. Lo scenario alternativo dimostra che un bilancio più contenuto – incentrato sulle funzioni fondamentali dell'UE e senza fare affidamento sulle nuove fonti di entrate più controverse – rimane pienamente fattibile entro la tradizionale soglia dell'1%, senza espandere la capacità fiscale dell'Unione al di là delle sue motivazioni economiche fondamentali.

CAPITOLO 3: CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI POLITICHE

(IME)

Lo scopo del bilancio dell'UE e il test di legittimità

Il punto di partenza per qualsiasi valutazione del bilancio dell'UE deve essere una chiara comprensione del suo scopo. Il bilancio dell'UE non è concepito per replicare i sistemi fiscali nazionali o per agire come un meccanismo generale di redistribuzione tra gli Stati membri. Il ruolo fondamentale del bilancio dell'UE dovrebbe essere salvaguardare e sostenere il funzionamento del mercato unico e la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone da cui esso dipende. In questo senso, la spesa a livello UE dovrebbe essere limitata alle funzioni intrinsecamente transfrontaliere e direttamente collegate al funzionamento e all'integrità del mercato unico.

Ciò implica un semplice ma impegnativo test di legittimità: la spesa a livello dell'UE dovrebbe essere giustificata solo quando sostiene in modo dimostrabile la libera circolazione, riduce le frizioni transfrontaliere o produce risultati che gli Stati membri non possono ottenere da soli. Le politiche che mirano principalmente alla redistribuzione, al sostegno al reddito o all'intervento settoriale all'interno delle economie nazionali non rientrano in questa funzione fondamentale e richiedono una giustificazione molto più solida. Senza questa disciplina, il bilancio dell'UE rischia di espandersi al di là della sua logica economica e di offuscare la divisione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri.

Il quadro proposto: Espansione attraverso le entrate e il debito

La proposta della Commissione per il QFP 2028-2034 rappresenta un chiaro allontanamento da questa logica originaria. L'aumento di spesa proposto – sostenuto da circa 58 miliardi di euro di nuove entrate annuali – mira a espandere il bilancio dell'UE da circa l'1% a circa l'1,26% del RNL dell'UE. Questa espansione non è meramente tecnica, ma riflette un'ambizione più ampia di aumentare la scala e la portata dell'intervento fiscale a livello europeo.

In particolare, questo cambiamento è strettamente legato all'emergere di un debito comune dell'UE. Le passività sostenute nell'ambito dello strumento NGEU, pari a circa 800 miliardi di euro, hanno creato un obbligo di rimborso a lungo termine, che ora viene incorporato nel bilancio ordinario. La necessità di servire questo debito è un fattore chiave per l'introduzione di nuove risorse proprie, che vengono presentate come un modo per ridurre la dipendenza dai contributi nazionali ma, in pratica, consentono una capacità fiscale dell'UE più ampia e autonoma.

Nel complesso, questi sviluppi indicano una trasformazione strutturale: da un bilancio basato principalmente sui trasferimenti nazionali a uno sempre più sostenuto da nuovi strumenti di entrata e dal debito. Questa evoluzione solleva importanti questioni sulla responsabilità fiscale, sulla trasparenza e sulla traiettoria a lungo termine della governance economica dell'UE. In particolare, rischia di normalizzare il prestito congiunto e di estendere la tassazione a livello UE senza una corrispondente rivalutazione delle funzioni fondamentali dell'Unione.

Il problema dell'espansione senza un chiaro confine funzionale

I cambiamenti proposti sul fronte delle entrate si riflettono negli sviluppi della spesa. In diverse aree politiche – coesione, agricoltura, industria e azione esterna – il bilancio finanzia sempre più spesso obiettivi solo indirettamente legati al funzionamento del mercato unico. Sebbene molti di questi obiettivi siano politicamente rilevanti, spesso riflettono ambiti politici nazionali trasferiti parzialmente a livello europeo, senza una chiara giustificazione economica.

Tra le principali categorie di spesa del quadro proposto, emerge un modello comune. La politica di coesione e il sostegno all'agricoltura continuano a rappresentare una quota sostanziale della spesa, svolgendo principalmente funzioni redistributive e di sostegno al reddito, anziché affrontare i fallimenti del mercato transfrontaliero. Allo stesso tempo, nuove aree politiche – come la transizione energetica, la politica industriale e l'azione esterna – estendono l'intervento dell'UE a settori solo indirettamente legati al funzionamento del mercato unico. Sebbene queste priorità possano riflettere obiettivi politici legittimi, spesso non hanno una chiara giustificazione per il finanziamento a livello UE in un quadro di sussidiarietà rigorosa. Di conseguenza, la composizione della spesa dell'UE riflette sempre più un ampliamento della portata delle politiche piuttosto che una concentrazione mirata su aree con un valore aggiunto europeo dimostrabile.

Inoltre, il quadro proposto comporta un continuo aumento delle spese amministrative a livello dell'UE, tra cui significative passività a lungo termine legate alla retribuzione del personale e agli impegni pensionistici. Sebbene tali costi siano inerenti al funzionamento delle istituzioni dell'UE, la loro entità e la loro traiettoria destano preoccupazione, poiché non sostengono direttamente il mercato unico. In particolare, la struttura del sistema pensionistico dell'UE incorpora nel bilancio obblighi sostanziali a lungo termine, sollevando questioni di sostenibilità, trasparenza ed equità intergenerazionale.

Ciò crea un'incoerenza strutturale: il bilancio dell'UE si espande in termini di dimensioni, portata e strumenti, ma senza un corrispondente chiarimento del suo ruolo. Di conseguenza, il bilancio rischia di diventare un ibrido tra un meccanismo di coordinamento e un sistema fiscale centralizzato, privo delle garanzie istituzionali o della responsabilità democratica tipicamente associate a quest'ultimo.

Allo stesso tempo, l'introduzione di nuove fonti di entrate rafforza questa tendenza. Invece di stabilire una base imponibile coerente e trasparente, il sistema proposto aggrega una serie di strumenti eterogenei – tasse ambientali, contributi basati sulle accise, prelievi sulle imprese e risorse statistiche – selezionati in gran parte sulla base della fattibilità politica. Questo approccio non crea un modello di finanziamento stabile o basato su principi, ma comporta invece un'espansione incrementale della capacità fiscale dell'UE attraverso l'appropriazione parziale delle basi imponibili esistenti.

Un approccio alternativo: Un bilancio dell'UE limitato e basato sulle funzioni

Un approccio più coerente ed economicamente fondato al bilancio dell'UE dovrebbe iniziare ristabilendo un chiaro legame tra la spesa e le funzioni fondamentali dell'Unione. L'espansione dei prestiti e delle entrate a livello UE è stata

accompagnata da una corrispondente espansione della spesa, spesso senza un collegamento sufficientemente chiaro con il funzionamento del mercato unico. Per invertire questa tendenza è necessario un bilancio più contenuto, incentrato sui settori in cui l'intervento a livello dell'UE è necessario e chiaramente giustificato dal suo potenziale impatto sull'integrazione economica.

Come principio guida, le dimensioni complessive del bilancio dell'UE dovrebbero rimanere limitate, ampiamente ancorate all'1% del RNL dell'UE, garantendo che esso integri piuttosto che sostituire le politiche fiscali nazionali.

In pratica, ciò significa dare priorità alle spese che sostengono direttamente il funzionamento e l'integrazione del mercato unico – come l'interoperabilità delle infrastrutture, le interconnessioni energetiche e la collaborazione mirata nella ricerca – riducendo o ristrutturando i programmi che servono principalmente a obiettivi redistributivi o settoriali. La spesa per la coesione e l'agricoltura, in particolare, dovrebbe essere rivalutata alla luce di un rigoroso test di sussidiarietà. Se i loro obiettivi possono essere raggiunti più efficacemente a livello nazionale, la loro portata dovrebbe essere ridotta o riorientata, garantendo che la spesa dell'UE non sostituisca le scelte politiche nazionali.

È inoltre necessario un approccio più disciplinato alla spesa per evitare una cattiva allocazione delle risorse relative agli investimenti pubblici finanziati dal debito. Gli strumenti di finanziamento dell'UE su larga scala, in particolare quelli finalizzati alla politica industriale o alla competitività, rischiano di escludere gli investimenti privati e di indirizzare i capitali verso progetti selezionati politicamente anziché verso quelli economicamente validi. Invece di sostituirsi al capitale privato, la spesa dell'UE dovrebbe rimanere mirata, di portata limitata e chiaramente legata a settori in cui l'azione coordinata a livello europeo genera un valore aggiunto tangibile.

I programmi con un chiaro valore aggiunto europeo, come la mobilità per l'apprendimento a lungo termine nell'ambito di Erasmus+, dovrebbero essere mantenuti ma definiti in modo più ristretto, con criteri di valutazione più rigorosi e maggiore attenzione per risultati misurabili. Allo stesso tempo, i meccanismi di finanziamento su larga scala privi di una chiara responsabilità o di risultati dimostrabili dovrebbero essere soggetti a requisiti di condizionalità e di cofinanziamento più severi, nonché a limiti di spesa espliciti. La condizionalità non dovrebbe servire come strumento per imporre priorità politiche uniformi a livello dell'UE, ma piuttosto come quadro di riferimento che garantisca l'uso efficace dei fondi, consentendo al contempo agli Stati membri una flessibilità sufficiente per progettare e attuare politiche in linea con le rispettive situazioni nazionali. Ciò implica l'abbandono di obiettivi definiti a livello centrale e l'adozione di approcci basati sui risultati che rispettino la sussidiarietà e l'autonomia politica nazionale.

Le spese amministrative, comprese le retribuzioni del personale e le passività pensionistiche, dovrebbero essere soggette a una trasparenza più rigorosa, a valutazioni periodiche della sostenibilità a lungo termine e, se del caso, a riforme strutturali. In particolare, l'attuale approccio a ripartizione delle pensioni dell'UE dovrebbe essere riconsiderato, con l'obiettivo di introdurre elementi di capitalizzazione che allineino meglio i contributi alle passività future. Ciò non solo migliorerebbe la trasparenza e ridurrebbe gli obblighi fiscali impliciti, ma risponderebbe anche a preoccupazioni più ampie legate all'equità intergenerazionale e all'accu-

mulo di passività nascoste nel bilancio dell'UE.

Raccomandazioni sulle entrate: Semplicità, neutralità e limiti alla centralizzazione

Sul fronte delle entrate, una riforma credibile dovrebbe privilegiare la semplicità, la trasparenza e la neutralità fiscale. Piuttosto che espandere il sistema aggiungendo nuove risorse proprie, l'UE dovrebbe affidarsi principalmente a un numero limitato di contributi chiaramente definiti, preferibilmente legati alla capacità economica degli Stati membri.

I nuovi strumenti di entrata dovrebbero essere valutati sulla base di criteri rigorosi: non dovrebbero distorcere il comportamento economico, duplicare la tassazione nazionale o colpire in modo sproporzionato specifici settori o Stati membri. In questo contesto, la proposta di tassazione aziendale per l'Europa (CORE) dovrebbe essere ritirata. La sua concezione – basata sul fatturato anziché sulla redditività – solleva preoccupazioni fondamentali in termini di incidenza economica, competitività e neutralità, introducendo di fatto una nuova forma di tassazione a livello UE, priva di un chiaro legame con le funzioni fondamentali dell'Unione.

Allo stesso modo, la proposta di TEDOR non dovrebbe essere perseguita. Sebbene le accise sui prodotti del tabacco siano armonizzate a livello UE, il loro scopo principale è sostenere il funzionamento del mercato interno e affrontare le distorsioni transfrontaliere, non fungere da base per entrate sovranazionali. La parziale centralizzazione di queste entrate rappresenterebbe un allontanamento da tale logica e avrebbe effetti fiscali disomogenei tra gli Stati membri, a seconda della loro dipendenza dalla tassazione del tabacco.

Anche la proposta di una risorsa propria basata sui rifiuti elettronici non raccolti dovrebbe essere riconsiderata. Pur presentata come un incentivo ambientale, il suo disegno rivela un'incoerenza fondamentale: è uno strumento di entrate che dipende dal mancato raggiungimento continuo degli obiettivi di raccolta esistenti. Questo crea un disallineamento tra gli obiettivi ambientali e gli incentivi fiscali. Inoltre, un prelievo uniforme applicato a tutti gli Stati membri avrebbe effetti disomogenei, colpendo in modo sproporzionato i Paesi con un'infrastruttura di raccolta meno sviluppata. Infine, la misura rischia di aggiungere un livello fiscale a un quadro politico già complesso, senza migliorare i risultati.

Altri strumenti proposti, come le entrate legate all'ETS e al CBAM, dovrebbero essere affrontati con cautela. Sebbene questi meccanismi siano collegati ai quadri normativi a livello UE e possano avere un chiaro legame con gli obiettivi politici comuni, il loro utilizzo come risorse di bilancio rischia di trasformare gli strumenti normativi in strumenti fiscali. Qualsiasi assegnazione di tali entrate al bilancio dell'UE dovrebbe quindi rimanere limitata, chiaramente giustificata e concepita in modo da non compromettere la loro funzione politica primaria o imporre oneri aggiuntivi all'economia europea.

Soprattutto, dovrebbe essere mantenuto il principio della neutralità delle entrate. Qualsiasi aumento delle entrate a livello europeo dovrebbe essere accompagnato da una corrispondente riduzione dei contributi o delle imposte nazionali. Senza questo meccanismo, l'espansione delle risorse proprie rischia di portare a un maggiore onere fiscale complessivo per i cittadini e le imprese europee piuttosto che a

un'allocazione più efficiente delle risorse esistenti.

Debito e disciplina fiscale: Preservare la natura eccezionale dei prestiti congiunti

L'esperienza di NGEU dimostra che i prestiti congiunti possono svolgere un ruolo nell'affrontare le crisi eccezionali. Tuttavia, la loro integrazione nel bilancio ordinario dell'UE – insieme all'incorporazione degli obblighi di servizio del debito per il periodo 2028-2034 – segna un cambiamento significativo nel quadro fiscale dell'UE. L'emergere di passività a lungo termine di tale portata, insieme all'introduzione di nuove risorse proprie per finanziarle, crea un legame strutturale tra il debito e l'espansione delle entrate, alterando la natura del bilancio dell'UE da un sistema basato sui trasferimenti a un modello fiscale più autonomo.

Questo sviluppo solleva preoccupazioni più profonde legate non solo agli incentivi e alla disciplina fiscale, ma anche all'allocazione del capitale all'interno dell'economia europea. Come evidenziato in precedenza, l'indebitamento comune in un'unione economica crea un "problema dei beni comuni", in cui i costi del debito sono parzialmente condivisi tra gli Stati membri mentre i benefici rimangono in gran parte nazionali. Allo stesso tempo, l'indebitamento pubblico su larga scala rischia di escludere gli investimenti privati, in particolare nel contesto europeo, già caratterizzato da un'insufficiente formazione di capitale a lungo termine. Il problema non è la mancanza di risparmi, ma la loro allocazione inefficiente, in particolare attraverso sistemi pensionistici a capitalizzazione poco sviluppati, che limitano la disponibilità di capitale investibile nell'innovazione e nella crescita.

L'espansione dei prestiti a livello europeo rischia invece di affrontare questa debolezza strutturale nel modo sbagliato, sostituendo il debito pubblico alla mobilitazione di capitale privato. Ciò non solo indebolisce gli incentivi alla disciplina fiscale, ma distoglie anche l'attenzione dalle riforme di fondo necessarie per rafforzare la base economica dell'Europa. In questo senso, la normalizzazione del prestito congiunto non colmerebbe il divario di investimenti dell'Europa, ma potrebbe invece consolidare un modello di crescita guidato dalla spesa pubblica anziché dagli investimenti privati.

Per evitare questo esito, il debito comune dovrebbe rimanere strettamente limitato a circostanze chiaramente definite, temporanee e legate alle crisi. Il suo utilizzo dovrebbe essere soggetto a una governance stringente, alla trasparenza e a meccanismi di rimborso chiaramente specificati, che non si basino sulla continua espansione delle entrate a livello europeo né sulla creazione di nuove basi imponibili. Consentire che il debito comune diventi un elemento strutturale del bilancio non solo creerebbe obblighi a lungo termine che si estendono a più generazioni, ma indebolirebbe anche la disciplina di bilancio, aumenterebbe l'interdipendenza fiscale e accelererebbe la centralizzazione, senza affrontare le cause profonde delle sfide europee in materia di investimenti e competitività.

Conclusioni: Ripristinare la coerenza del bilancio dell'UE

La sfida centrale del prossimo QFP non è semplicemente adeguare le dimensioni del bilancio, ma ripristinare la coerenza tra i suoi obiettivi, i suoi strumenti e le sue motivazioni economiche. L'attuale proposta va nella direzione opposta: espande le entrate, introduce nuovi strumenti fiscali e amplia la spesa senza una chiara ride-

finizione del ruolo dell'UE.

Un bilancio dell'UE sostenibile e credibile deve invece basarsi su tre principi: una chiara focalizzazione sulle funzioni del mercato unico, un sistema di entrate contenuto e trasparente e una ferma limitazione dell'uso del debito comune. Il ripristino di questi principi non solo migliorerebbe l'efficienza della spesa dell'UE, ma rafforzerebbe anche la legittimità e la stabilità a lungo termine del quadro fiscale dell'Unione.

L'analisi presentata in questo rapporto dimostra che l'attuale traiettoria di espansione del bilancio non è una necessità strutturale, bensì una scelta politica. Un'alternativa credibile – basata sui principi di contenenza fiscale, semplicità e sussidiarietà – mostra che il bilancio dell'UE può essere mantenuto entro l'1% circa del RNL dell'UE, pari a circa 1,5-1,6 migliaia di miliardi di euro nel periodo 2028-2034. Ciò implica una differenza di circa 220-230 miliardi di euro rispetto alla proposta della Commissione. È fondamentale che questo quadro sia pienamente in grado di finanziare le funzioni essenziali dell'Unione, senza ricorrere a nuovi e controversi strumenti di entrata né espandere la capacità fiscale dell'UE oltre i suoi limiti tradizionali.

Allo stesso tempo, la direzione politica più ampia dovrebbe porre maggiore enfasi sul rafforzamento della competitività dell'Europa, non attraverso un'espansione della spesa pubblica, ma riducendo gli oneri normativi, approfondendo il mercato unico e favorendo un ambiente imprenditoriale più dinamico. In questo contesto, il miglioramento delle condizioni quadro per gli investimenti, l'innovazione e l'attività transfrontaliera è probabilmente in grado di produrre una crescita più sostenibile rispetto a un'ulteriore centralizzazione delle risorse fiscali a livello UE.

BIBLIOGRAFIA

- Abouk, R. et al. (2023) Intended and Unintended Effects of E-cigarette Taxes on Youth Tobacco Use. *Journal of Health Economics* 87: 102720;
- ACT | The App Association (2026) The hidden cost of AI regulations: A survey of EU, UK, and U.S. companies. February 2026 (<https://actonline.org/the-hidden-cost-of-ai-regulations-a-survey-of-eu-uk-and-u-s-companies/>).
- Andersen, L. (2026) Going beyond the omnibus: How the EU's climate policy can be simplified. Epicenter Briefing. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2026/01/Going-Beyond-the-Omnibus-How-the-EUs-Climate-Policy-Can-Be-Simplified-EPI-CENTER-2026.pdf>).
- Andreone, F. (2011) Le système de pensions des fonctionnaires et agents de l'Union européenne. *Revue française d'administration publique* 140(4): 807–15 (<https://doi.org/10.3917/rfap.140.0807>).
- Bird & Bird (2026) EU Cybersecurity Act proposal: Key provisions, scope, and implications for organisations. 27 January 2026 (<https://www.twobirds.com/en/insights/2026/eu-cybersecurity-act-proposal-key-provisions,-scope,-and-implications-for-organisations>).
- Booth, P. and Stagnaro, C. (2022) Carbon Conundrum: How to save climate change policy from government failure. London: Institute of Economic Affairs (<https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2022/08/Carbon-Conundrum-Interactive.pdf>).
- Brøns-Petersen, O. (2025) EU Fiscal Rules and the Structural Debt Crisis. Copenhagen: Institut for Markedsøkonomi.
- Bruegel (2025) CORE concerns: Why a turnover-based levy is wrong for the EU budget. First Glance, 22 July. Brussels: Bruegel (<https://www.bruegel.org/first-glance/core-concerns-why-turnover-based-levy-wrong-eu-budget>).
- Brynjolfsson, E. and McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: W. W. Norton & Company.
- BusinessEurope (2026) European Commission's proposal for the 2028–2034 MFF – a BusinessEurope position paper. Brussels: BusinessEurope.
- CEPR (2026) The venture capital challenge for Europe. VoxEU, 20 February 2026 (<https://cepr.org/voxeu/columns/venture-capital-challenge-europe>).
- Chmielewski, B. and Bania, S. (2024) Low speed rail: Delays in the implementation of the Rail Baltica project. *OSW Commentary* No. 620 (https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_620.pdf).
- Council of the European Union (2020) Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union. Official Journal of the European Union L 424/1 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:L:2020:424:TOC>).
- Council of the European Union (2026) Draft Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to raw tobacco, manufactured tobacco and tobacco related products (recast) – Presidency compromise text. 17 March.
- Digital Skills and Jobs Platform (2025) What's in the EU budget for digital skills? 22 July 2025 (<https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/latest/news/whats-eu-budget-digital-skills-commission-proposes-close-eu2-trillion-2028-2034-mff>).

Durana (2026) ETS Briefing.

Đurana, R., Andersen, L. and Stagnaro, C. (2025) A linear route to net zero: Why the European Commission's 2040 target is costly, inflexible, and risky. Epicenter Briefing. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenter-network.eu/wp-content/uploads/2025/08/A-Linear-Route-to-Net-Zero-EPI-CENTER.pdf>).

Đurana, R., Bogdanov, L. and Ganev, P. (eds.) (2025) Economic Competitiveness and Wealth Creation. Sofia: European Policy Information Center.

ECA (2018) Special report 22/2018: Mobility under Erasmus+. Luxembourg: European Court of Auditors (<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/erasmus-22-2018/en/>).

ECA (2022) Special report 23/2022: Synergies between Horizon 2020 and European Structural and Investment Funds: Not yet used to full potential. Luxembourg: European Court of Auditors (https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR22_23).

ECA (2025) Making the EU electricity grid fit for net-zero emissions. Review 01/2025. Luxembourg: European Court of Auditors (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-01/RV-2025-01_EN.pdf).

ECA (2026) EU transport infrastructure: Further delays and some cost increases, but a reinforced governance framework is in place for the future (an update of ECA special report 10/2020). Special Report 02/2026. Luxembourg: European Court of Auditors (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-02/SR-2026-02_EN.pdf).

ECA (2026) Opinion 12/2026 on the proposed Erasmus+ programme for 2028–2034. Luxembourg: European Court of Auditors (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-12/OP-2026-12_EN.pdf).

Eurelectric (2024) Double investments in power distribution or lose Europe's race to net-zero. 22 May 2024 (https://www.eurelectric.org/news/grid_investments_for_netzero/).

European Commission (2010) The European Semester. Brussels: European Commission (https://commission.europa.eu/topics/economy-and-euro/european-semester_en).

European Commission (2018) EU Budget for the Future. Volume 2: Own Resources. Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/071e40d5-8322-11e8-ac6a-01aa75ed71a1>).

European Commission (2023) Commission report: Final evaluation of the third Health Programme 2014–2020. Brussels: European Commission (https://health.ec.europa.eu/document/download/5ade71a8-8b7f-46fe-9be2-d2b3cfb013c4_en?filename=2014-2020_evaluation_final-evaluation_frep_en.pdf).

European Commission (2023) EU budget at a glance 2023. Brussels: European Commission.

European Commission (2024) Consolidated annual accounts of the European Union for the financial year 2023. Brussels: European Commission (https://commission.europa.eu/publications/annual-accounts-2023_en).

- European Commission (2024) EU Budget 2023: Financial report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2024) The 2024 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU member states (2022–2070). Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf).
- European Commission (2024) The future of European competitiveness: Part A – a competitiveness strategy for Europe. Brussels: European Commission (https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4cf152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf).
- European Commission (2024). The future of European competitiveness: Part A – a competitiveness strategy for Europe. Brussels: European Commission (https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4cf152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf).
- European Commission (2025) Communication on the Multiannual Financial Framework 2028–2034. Brussels: European Commission.
- European Commission (2025) Consolidated annual accounts of the European Union: Financial Year 2024. Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://commission.europa.eu/document/download/c31ede29-5b48-465e-8ef7-1a86feecdde6_en?filename=2024%20IFAR_Annual%20Accounts_COM_2025_359_1_EU_WEB.pdf).
- European Commission (2025) Europe's budget: Own resources. Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://data.europa.eu/doi/10.2761/3737467>).
- European Commission (2025) Proposal for a Council decision on the system of own resources, COM(2025)571.
- European Commission (2025) Proposal for a revised Tobacco Excise Directive (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties/excise-duties-tobacco/revision-tobacco-taxation-directive-proposal_en).
- European Commission (2025) Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0516>).
- European Commission (2025). A dynamic EU budget for the priorities of the future: The Multiannual Financial Framework 2028–2034. Brussels: European Commission (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570>).
- European Commission (2025a) A dynamic EU budget for the priorities of the future: The Multiannual Financial Framework 2028–2034. Brussels: European Commission (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570>).
- European Commission (2025b) Horizon Europe 2028–2034: Twice bigger, simpler, faster and more impactful. Brussels: European Commission (<https://>

research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/horizon-europe-2028-2034-twice-bigger-simpler-faster-and-more-impactful-2025-07-16_en).

European Commission (2025b) Interim evaluation of the Horizon Europe Framework Programme for Research and Innovation (2021–2024). Brussels: European Commission (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebc71839-25bf-11f0-829d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF).

European Commission (2025c) Interim evaluation of the Horizon Europe Framework Programme for Research and Innovation (2021–2024). Brussels: European Commission (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebc71839-25bf-11f0-829d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF).

European Commission (2025c) Proposal for a regulation establishing a European Competitiveness Fund. Brussels: European Commission.

European Commission (2026) Proposal to revise the EU Cybersecurity Act. Brussels: European Commission ([COM_2026_11_1_EN_ACT_part1_v81_gVB5a-SbD9VXgCvXjk9kiarOw9Q_123727.pdf](https://eur-lex.europa.eu/COM_2026_11_1_EN_ACT_part1_v81_gVB5a-SbD9VXgCvXjk9kiarOw9Q_123727.pdf)).

European Council (1992) Directive 92/12/EEC on the general arrangements for products subject to excise duty and on the holding, movement and monitoring of such products (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/12/oj/eng>).

European Council (2011) Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (codification) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/64/oj>).

European Environment Agency (2026) WEEE: Collection rates across EU member states.

European Parliament (2012) Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (<https://www.legislation.gov.uk/eudr/2012/19/data.xht?view=snippet&wrap=true>).

European Parliament (2012) Directive 2012/19/EU;

European Parliament (2024) Regulation (EU) 2024/1252 (Critical Raw Materials Act);

European Parliament (2024) Regulation (EU) 2024/1781 (Ecodesign for Sustainable Products Regulation).

European Parliament (2024) The History of the EU Budget. PE 636.475. Brussels: European Parliament Think Tank ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU\(2024\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU(2024)636475_EN.pdf)).

European Parliament (2025) Strengthening resilience: Towards the European democracy shield. Strasbourg: European Parliament (https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/299498/EUDS_Strengthening_Resilience.pdf).

European Parliament Research Service (2024) AI investment: EU and global indicators. Madiaga, T. and Ilnicki, R. PE 760.392. Brussels: EPRS ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760392/EPRS_ATA\(2024\)760392_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760392/EPRS_ATA(2024)760392_EN.pdf)).

European Parliament Research Service (2026) Next long-term EU budget: 2028–2034 multiannual financial framework, EPRS BRI(2026)782646.

European Research Executive Agency (2026) Horizon Europe Widening – Who

- should apply. Brussels: REA (https://rea.ec.europa.eu/horizon-europe-widening-who-should-apply_en).
- Eurostat (2024) Government deficit/surplus, debt and associated data (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_18824195/default/table).
- Eurostat (2024) Government finance statistics and EDP statistics. Luxembourg: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics>).
- Eurostat (2024) Taxation trends in the European Union, 2024 edition. Luxembourg: Eurostat (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/taxation-trends-european-union_en).
- Faiella, I., Lavecchia, L., Miniaci, R. and Valbonesi, P. (2022) Household energy poverty and the 'just transition'. In *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (ed. K. F. Zimmermann). Cham: Springer.
- Fuest, C., Peichl, A. and Sieglöcher, S. (2017) Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. ifo Working Paper 241. Munich: ifo Institute (<https://www.ifo.de/DocDL/wp-2017-241-fuest-peichl-sieglöcher-corporate-taxes.pdf>).
- Harberger, A. C. (1962) The incidence of the corporate income tax. *Journal of Political Economy* 70(3): 215-40.
- Heussaff, C. and Zachmann, G. (2025) Upgrading Europe's electricity grid is about more than just money. Bruegel Policy Brief No. 04/2025. Brussels: Bruegel (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/322585/1/1930094655.pdf>).
- Jacques Delors Centre (2025) Ripe for reform: What's in the EU budget proposal and why. Policy brief. Berlin: Jacques Delors Centre (<https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ripe-for-reform-whats-in-the-eu-budget-proposal>).
- Klein, E. and Thompson, D. (2025) *Abundance*. New York: Simon & Schuster.
- Kukies, J. and Noyer, C. (2026) Report on European capital markets and pension finance. Brussels: European Commission (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Europe/report-five-taskforce.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Lagarde, C. (2024) Follow the money: Channelling savings into investment and innovation in Europe. Talk at the European Banking Congress, Frankfurt am Main, 22 November 2024 (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241122~fb84170883.en.html>).
- Laure, M. (1956) *Traité de politique fiscale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lequiller, F. (2005) The treatment of pension schemes in national accounts. OECD Statistics Brief 10. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Letta, E. (2024) Much more than a market. Brussels: European Council (<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>).
- Lindson, N. et al. (2025) Electronic cigarettes for smoking cessation. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 11: CD010216.
- Lodefalk, M. and Shepotylo, O. (2022) Plastic taxes and border adjustments: Trade

- and welfare effects. *The World Economy* 45(8): 2507–533.
- LSE European Politics Blog (2025) The Commission's foray into corporate taxation – a CORE problem for the EU budget? 28 August (<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2025/08/28/the-commissions-foray-into-corporate-taxation-a-core-problem-for-the-eu-budget/>).
- Marques, N. (2025) Provisionner les retraites des fonctionnaires pour restaurer les finances publiques. Paris: Institut économique Molinari (<https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2025/01/etude-provisionnement-fonctionnaires-2025.pdf>).
- Marques, N. and Philippe, M. (2025) EU staff pensions and fiscal risk. Paris: Institut économique Molinari.
- Marques, N. and Philippe, M. (2026) Pension capitalisation and European capital markets. Paris: Institut économique Molinari.
- OECD (2019) *The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2024) Revenue statistics 2024. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report.html).
- Oxford Economics (2020) The economic impact of restricting competition in 5G network equipment. Oxford: Oxford Economics (<https://www.oxfordeconomics.com/resource/the-economic-impact-of-restricting-competition-in-5g-network-equipment/>).
- Pesko, M.F., Courtemanche, C.J. and Maclean, J.C. (2020) The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty* 60: 229–58;
- Quaglio, G. (2020) EU public health policy. EPRS Ideas Papers. Brussels: European Union (https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652027/EPRS_BRI%282020%29652027_EN.pdf).
- Ramella, F. (2026) Building Europe at any cost: Does EU-funded transport infrastructure deliver value for European taxpayers? Epicenter Briefing. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2026/03/Building-Europe-at-Any-Cost-Does-EU-Funded-Transport-Infrastructure-Deliver-Value-for-European-Taxpayers-EPICENTER-2026-1.pdf>).
- Reimers, C.-V. (2025) Draghi's dilemma: Competitiveness, great power competition and Europe's next move. Stockholm: Timbro/European Policy Information Center (https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/09/Draghis-Dilemma_EPICENTER.pdf).
- Rico, C. and Enriquez, T. (2025) Connecting European railways: Reorienting the Connecting Europe Facility programme to support swifter network integration. Brussels: European Federation for Transport and Environment (<https://uploads.transportenvironment.org/production/files/Connecting-European-railways.pdf?dm=1770201712>).
- Saravakos, C., Gross, F., Bogdanov, L., Marques, N., Ganev, P. and Ďurana, R. (2025) EU WIN: Reviving Europe's competitive edge. Brussels: European Policy Information Center (https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/01/EU-WIN_final_web.pdf).

- Smith, A. (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Snowdon, C. (2025) Lighting up the black market: How high tobacco duties are driving illicit trade in Europe. EPICENTER Briefing (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/07/Lighting-Up-the-Black-Market-EPICENTER-Briefing-2025.pdf>).
- Snowdon, C. (2026) EU Regulatory Observatory: The TTD at a Crossroads (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2026/04/The-TTD-at-a-Crossroads-Revenue-Grab-or-Risk-Proportionate-Reform-EPICENTER-2026-1.pdf>).
- Stagnaro, C. (2025). Europe's carbon border adjustment mechanism: When good intentions pave a highway to hell. Epicenter Briefing. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/09/Europes-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism-EPICENTER.pdf>).
- Stagnaro, C. and Verde, S. (2022) Only a Sith deals in absolutes: How to nudge the Taxonomy towards Light Side. Epicenter Briefing. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2023/12/Only-a-Sith-deals-in-absolutes-how-to-nudge-the-Taxonomy-towards-Light-Side.pdf>).
- Stagnaro, C., Philippe, C., Năsulea, C., Năsulea, D., Andersen, L., Zieliński, M., Brøns-Petersen, O., Ďurana, R., Nechita, R. and Wang, W. H. (2025) Energising Europe: A market approach to clean and abundant energy. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/02/Energising-Europe-EPICENTER.pdf>).
- Stagnaro, C., Philippe, C., Năsulea, C., Năsulea, D., Andersen, L., Zieliński, M., Brøns-Petersen, O., Ďurana, R., Nechita, R. and Wang, W. H. (2025) Energising Europe: A market approach to clean and abundant energy. Brussels: European Policy Information Center (<https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/02/Energising-Europe-EPICENTER.pdf>).
- Yang, Y., Peng, S. and Cottrell, R.R. (2025) Changes in e-cigarette use and related behaviors following the 2022 e-cigarette tax increase in China. *Tobacco Induced Diseases* 23: 188.
- Yves, St-M., Godbout, L. and St-Cerny, S. (2025) Regard sur le fonds d'amortissement des régimes de retraite: Objectif atteint ... et réflexion sur la suite. No 2025-19. Regard CFFP. Sherbrooke: Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

12 maggio 2026

Il Bilancio UE 2028-2034: analisi e modelli alternativi