

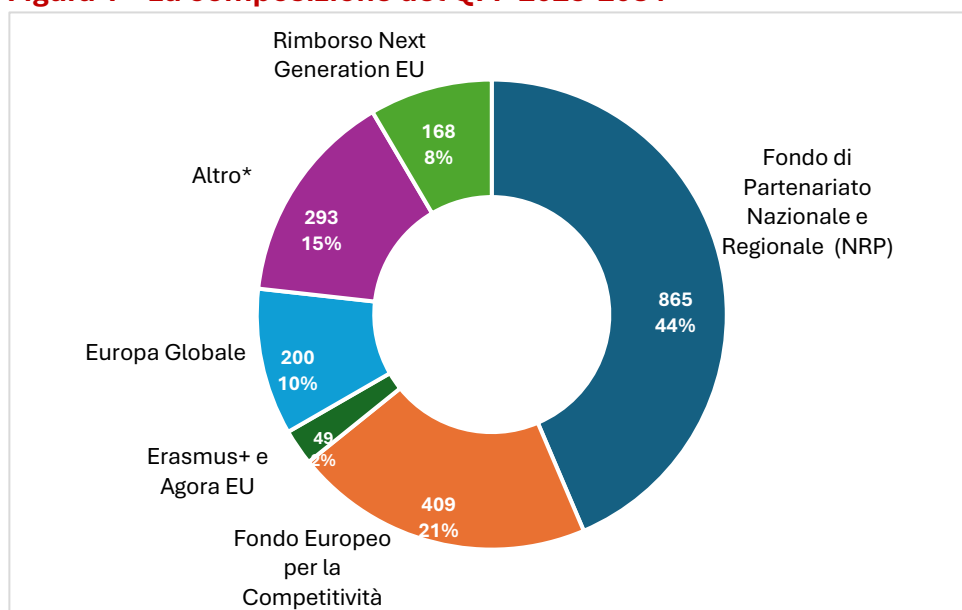
La proposta della Commissione europea sul Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034: una prima analisi sulle risorse PAC

a cura dell'Ufficio Studi della Fondazione Metes – 30 settembre 2025

Il 16 luglio la Commissione europea ha presentato le proposte legislative per la programmazione delle risorse comunitarie per il periodo 2028-2034. In particolare in merito al QFP (Quadro Finanziario Pluriennale) 2028-2034¹ la Commissione propone un massimale per gli impegni di 1.763,1 miliardi di euro a prezzi costanti 2025, pari all'1,26% dell'RNL (Reddito Nazionale Lordo) dell'UE, e un corrispondente massimale per i pagamenti di 1.761 miliardi di euro a prezzi costanti 2025, pari all'1,26% dell'RNL dell'UE. A prezzi correnti, utilizzando un deflatore del 2% per considerare l'inflazione, queste cifre

ammontano rispettivamente a 1.985 miliardi di euro e 1.980 miliardi di euro. È possibile confrontare questo dato con i totali del QFP 2012-2027 (a seguito della revisione intermedia del 2024) che ammonta complessivamente in 1.226 miliardi di euro per gli impegni (1,02% dell'RNL dell'UE) e in 1.242 miliardi di euro per i pagamenti (1,01% dell'RNL dell'UE) a prezzi 2025². A prezzi correnti, queste cifre ammontano rispettivamente a 1.221 miliardi di euro e 1.203 miliardi di euro. Queste risorse saranno utilizzate per il funzionamento di 16 programmi ognuno dei quali finanziato da una delle 4 rubriche di cui si compone il QFF.

Figura 1 – La composizione del QFP 2028-2034



Fonte: Ns. Elaborazione su dati Commissione Europea (2025)

* comprende Meccanismo per collegare l'Europa (MCE), Meccanismo di protezione civile dell'Unione+ (UCPM+), Programma per il Mercato unico e dogane, Programma di ricerca e formazione Euratom, Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), Sicurezza Nucleare, cooperazione e disattivazione, Paesi e territori d'oltremare (PTOM) e Protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (Programma Pericle V)

La figura 1 mostra che quasi la metà delle risorse (865 miliardi pari al 44% del totale) del QFP 2028-2034 vengono assegnate per il

funzionamento del **Fondo di partenariato nazionale e regionale (NRP)**³. Al nuovo **Fondo europeo per la competitività**

¹ Ogni QFP costituisce il piano di bilancio dell'UE per un periodo di 7 anni, che stabilisce il livello massimo di spesa ("massimali") per ciascuna categoria principale di spesa ("rubrica")

² Adeguamento tecnico del quadro finanziario pluriennale per il 2025, COM (2024) 120

³ Il Fondo NRP è collocato nella rubrica 1, "Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e zone rurali, questioni marittime, prosperità e sicurezza", del QFP 2028-2034. Oltre al suddetto Fondo, nella rubrica 1 sono

vengono invece assegnati 409 miliardi di euro (22% del totale). Completano la composizione del QFP le risorse destinate alle attività delle iniziative **Europa Globale** (200 miliardi di euro; 10% del totale), **Erasmus+** e **Agora EU** (49 miliardi di euro; 2%

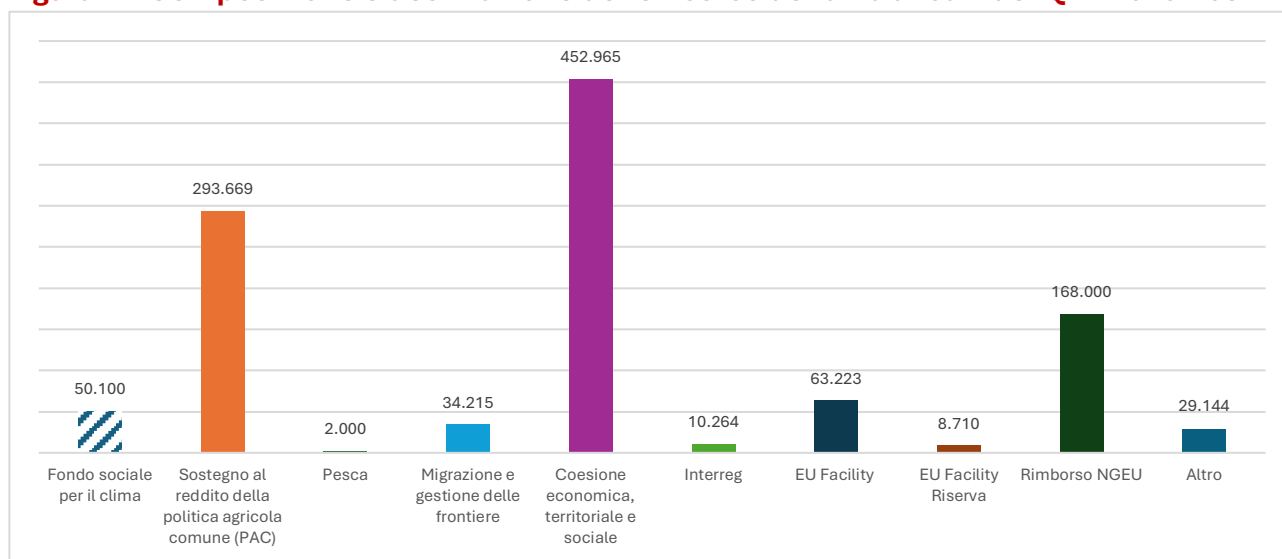
del totale). Per **altre** iniziative vengono allocati complessivamente 293 miliardi di euro (15% del totale). Infine, circa l'8% del totale delle risorse del QFP 2028-2034 viene infine riservato al **rimborso NGEU (Next Generations EU)**.

L'attività del Fondo di partenariato Nazionale e regionale 2028-2034

Come abbiamo scritto in precedenza il **Fondo di partenariato nazionale e regionale (NRP)** disporrà di 865 miliardi di euro. Tale importo è ripartito tra tre componenti. La prima vale 782,9 miliardi e riguarda il funzionamento dei **piani di Partenariato Nazionali e Regionali** che rappresentano una delle principali innovazioni presenti nella proposta di QFP 2028-2034. I Piani di Partenariato Nazionali e

Regionali raggrupperanno interventi che in precedenza riguardavano 14 differenti programmi a gestione concorrente⁴ e interesseranno settori quali Politica Agricola comune (PAC) (293 miliardi di euro⁵), pesca e affari marittimi (2 miliardi di euro), politica di coesione sociale e territoriale (453 miliardi di euro), migrazione, gestione delle frontiere e sicurezza (34 miliardi di euro) e politiche sociali. Per la Commissione, riunire le risorse

Figura 2 – Composizione e destinazione delle risorse della Rubrica 1 del QFP 2028-2034



Fonte: Ns. Elaborazione su dati Commissione Europea (2025)

comprese anche le risorse (168 miliardi di euro) destinate al rimborso della quota del *Next Generation EU (NGE)* presa a prestito sui mercati finanziari mediante l'emissione di obbligazioni da parte dell'UE. Nella stessa rubrica trova posto anche il Fondo sociale per il clima. In questo caso, però, i 50 miliardi di euro previsti per il suo funzionamento non sono preallocati nel QFP 2028-2034, ma deriveranno dagli introiti generati dai sistemi di scambio di quote di emissione dell'UE (*ETS1* e *ETS2*)

⁴ Modalità di esecuzione del bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega compiti di esecuzione agli Stati membri, mantenendo la responsabilità finale. Gli Stati membri trasferiscono i fondi ai beneficiari e ai destinatari (finali) attraverso gli organismi pagatori, nel caso dei pagamenti della politica agricola e di sviluppo rurale, e attraverso le autorità di gestione, nel caso dei pagamenti a gestione concorrenti di altri settori. Spetta agli Stati membri istituire un sistema di gestione e controllo conforme alle disposizioni normative, accertandosi che il sistema funzioni efficacemente e prevenga, individui e corregga le irregolarità

⁵ Si tratta dell'importo minimo vincolato (ring-fenced) all'attuazione delle misure di sostegno al reddito previste dalla Politica Agricola comune (PAC). Gli Stati membri potranno integrare questo importo attingendo ai loro massimali complessivi del Fondo di partenariato nazionale e regionale (PNR)

le risorse in un unico piano permetterà di aumentare le sinergie tra le politiche e consentirà una maggiore flessibilità. In ogni piano almeno il 14% del totale delle risorse disponibili dovrà essere destinato alla realizzazione degli obiettivi sociali dell'Unione europea. La seconda componente riguarda la **EU Facility** (63,2 miliardi di euro), lo strumento introdotto per

fare fronte alle emergenze. Mentre l'ultima componente di 10,3 miliardi di euro sarà destinata all'**Interreg**⁶. Facendo riferimento ad una scheda informativa⁷ pubblicata il 17 luglio 2025 dalla Commissione europea è possibile analizzare in dettaglio la quota del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) assegnata ad ognuno degli Stati membri.

Tabella 1 – Allocazione delle risorse del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) 2028-2024 tra gli Stati membri UE 27

Stato Membro	Allocazione totale (in miliardi di euro, prezzi correnti) 2028-2034 (a+b+c)	Allocazione Generale (in miliardi di euro, prezzi correnti) 2028-2034 (a)	Migrazione, sicurezza e affari interni (in miliardi di euro, prezzi correnti) 2028-2034 (b)	Fondo sociale per il clima (in miliardi di euro, prezzi correnti) 2028-2034 (c)
 Belgio	8,8	7,0	0,6	1,3
 Bulgaria	22,3	19,5	0,9	1,9
 Repubblica Ceca	29,4	27,6	0,6	1,2
 Danimarca	7,6	7,0	0,4	0,3
 Germania	68,4	60,2	4,1	4,1
 Estonia	6,5	5,5	0,8	0,1
 Irlanda	12,2	11,4	0,3	0,5
 Grecia	49,2	42,9	3,5	2,8
 Spagna	88,1	79,9	3,0	5,3
 Francia	90,1	81,8	2,7	5,6
 Croazia	16,8	14,6	1,3	1,0
 Italia	86,6	78,3	2,9	5,4
 Cipro	2,3	1,5	0,8	0,1
 Lettonia	9,3	8,3	0,7	0,4
 Lituania	14,2	12,5	1,2	0,5
 Lussemburgo	0,6	0,4	0,2	0,05
 Ungheria	37,7	35,0	0,5	2,2
 Malta	1,3	1,0	0,3	0,04
 Paesi Bassi	8,5	7,1	0,8	0,6
 Austria	10,7	9,4	0,9	0,4
 Polonia	123,3	112,6	1,9	8,8
 Portogallo	33,5	31,6	0,9	0,9
 Romania	60,2	54,6	1,0	4,6
 Slovenia	5,4	4,8	0,3	0,3
 Slovacchia	19,9	18,3	0,4	1,2
 Finlandia	9,7	7,8	1,6	0,3
 Svezia	10,3	8,3	1,7	0,3

Fonte: Ns. Elaborazione su dati Commissione Europea (2025)

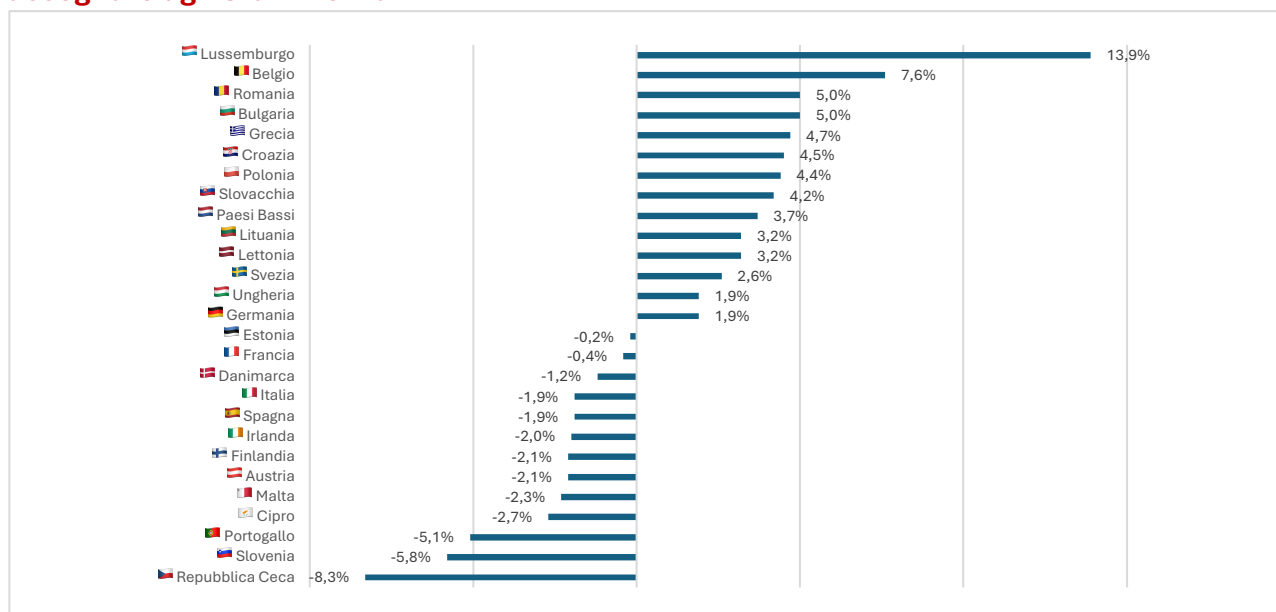
⁶ Il programma di cooperazione interregionale INTERREG EUROPA interessa tutti gli Stati membri dell'UE, la Norvegia e la Svizzera. È svolto nell'ambito dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea», è cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e fa seguito al programma INTERREG IVC. Il suo obiettivo principale per il ciclo di programmazione 2014-2020 è quello di migliorare le politiche di sviluppo regionale attraverso lo scambio di esperienze e di buone pratiche. Il programma si prefigge lo scopo di sfruttare al meglio le competenze tecniche e le buone pratiche già identificate a livello europeo

⁷ https://commission.europa.eu/document/download/5868c188-933f-49dc-b7c3-d7fb3c82a064_en?filename=MFF_Member%20States%20allocation_17.07_22h35.pdf&prefLang=it

Questa informazione è importante dal nostro punto di vista perché l'ammontare complessivo disponibile per il funzionamento del fondo può incidere sull'importo che sarà complessivamente disponibile per ogni stato membro per l'attuazione degli interventi della PAC. Gli Stati membri sono obbligati a ricorrere alle risorse del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) per il funzionamento di specifici interventi (misure di cooperazione LEADER e PEI e gli interventi AKIS) integrando l'ammontare complessivo delle risorse della PAC. Nella tabella 1 vengono riportati i massimali del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) assegnati ad ogni stato membro. Nella tabella 1 in particolare oltre all'allocazione totale viene specificata la quota del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) che riguarda l'allocazione generale, quella finalizzata a migrazione, sicurezza e affari interni e la quota del Fondo

Sociale per il Clima. L'ammontare delle risorse per migrazione, sicurezza e affari interni, come quelle riservate al sostegno al reddito della PAC, è specificatamente vincolato e ammonta nel complesso a 34,2 miliardi di euro. Confrontando l'ammontare delle risorse assegnate ad ogni Stato membro nell'ambito del QFP 2021-2027 per politiche regionali (FESR), Fondo di coesione, politiche agricole (FEAGA), politiche di sviluppo rurale (FEASR) e Fondo per la transizione giusta (JTF) con quelle allocate nel QFP 2028-2034 per il Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) si osserva che la distribuzione dei fondi tra gli Stati membri è molto simile. Si rilevano comunque alcune differenze significative. Tre Paesi hanno perso il 5% o più dei fondi assegnati rispetto al QFP 2021-2027: Repubblica Ceca (-8,3%), Slovenia (-5,8%) e Portogallo (-5,1%). Per l'Italia, invece, nel complesso si rileva una flessione dell'1,9%⁸.

Figura 2 – QFP 2021-2027 Vs. QFP 2028-2024: variazione % dell'ammontare delle risorse assegnate agli Stati membri



Fonte: Ns. Elaborazione su dati Matthews (2025)

Le risorse della PAC vincolate al sostegno al reddito nel QFP 2028-2034

Attraverso la lettura di una ulteriore scheda Agricoltura e Sviluppo Rurale della tecnica pubblicata dalla Direzione Commissione europea il 17 settembre 2025

⁸ Matthews A. (2025), «Which countries gain or lose from the National and Regional Partnership Fund?», (<https://capreform.eu/which-countries-gain-or-lose-from-the-national-and-regional-partnership-fund/>)

possiamo infine analizzare la distribuzione tra gli Stati membri dei 293 miliardi di euro che nel QFP 2028-2034 saranno vincolati al sostegno al reddito della politica agricola comune⁹. Come si può evincere dalla tabella

2 la Francia, con poco meno di 51 miliardi di euro (17,3% del totale UE-27), è lo stato membro a cui viene assegnato il maggiore ammontare di risorse vincolate al sostegno al reddito della PAC.

Tabella 2 – Allocazione delle risorse “ring-fenced” della PAC 2028-2034 tra gli stati membri UE 27

Stato Membro	Ammontare minimo (in migliaia di euro, prezzi correnti) 2028-2034	Distribuzione % per stato membro UE 27
 Belgio	3.598.717	1,2%
 Bulgaria	6.202.350	2,1%
 Repubblica Ceca	6.153.974	2,1%
 Danimarca	5.142.499	1,8%
 Germania	33.106.250	11,3%
 Estonia	1.589.390	0,5%
 Irlanda	8.161.085	2,8%
 Grecia	14.639.674	5,0%
 Spagna	37.235.304	12,7%
 Francia	50.938.681	17,3%
 Croazia	3.708.359	1,3%
 Italia	31.003.434	10,6%
 Cipro	415.889	0,1%
 Lettonia	2.620.796	0,9%
 Lituania	4.386.480	1,5%
 Lussemburgo	246.093	0,1%
 Ungheria	9.239.294	3,1%
 Malta	135.410	0,05%
 Paesi Bassi	5.087.414	1,7%
 Austria	6.624.524	2,3%
 Polonia	24.636.906	8,4%
 Portogallo	7.428.950	2,5%
 Romania	16.574.344	5,6%
 Slovenia	1.340.578	0,5%
 Slovacchia	3.731.185	1,3%
 Finlandia	4.800.434	1,6%
 Svezia	4.951.986	1,2%
TOTALE	293.700.000	100,0%

Fonte: Commissione Europea, «Allocazione per Stato membro del supporto al reddito della PAC», 17 settembre 2025

Al secondo e al terzo posto nella classifica dei beneficiari si collocano rispettivamente la Spagna con 37,2 miliardi di euro (12,7% del totale UE-27) e la Germania con 33 miliardi di euro (11,3% del totale UE-27). L'Italia, infine, si colloca al quarto posto con un ammontare di risorse pari 31 miliardi di euro (il 10,6% del totale UE-27). È necessario precisare che al momento non è possibile effettuare una misurazione degli eventuali aumenti o diminuzione dell'ammontare delle risorse PAC che complessivamente saranno messe

a disposizione di ogni singolo Stato membro nell'ambito del QFP 2028-2034. Sarà invece necessario attendere l'approvazione dei Piani di partenariato regionali e nazionali che dovrebbe avvenire nel 2027 per avere un dato certo di quella che sarà la disponibilità complessiva delle risorse che il QFP metterà a disposizione del settore agricolo in ogni stato membro. Come abbiamo detto in precedenza ogni Stato membro dovrà stabilire la quota del Fondo di partenariato Nazionale Regionale (NRP) che si aggiungerà

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/0b812eb5-320a-4ed7-9004-3b78df3b8b41/download>

al massimale vincolato (ring-fenced) finalizzato al sostegno del reddito della PAC. La dimensione delle risorse che ogni Stato membro potrà mettere a disposizione del proprio settore agricolo potrà essere ulteriormente aumentata mediante l'ampliamento delle quote di cofinanziamento nazionale minime oppure attraverso un finanziamento nazionale aggiuntivo. Le posizioni mediatiche assunte recentemente da alcune organizzazioni professionali agricole nazionali¹⁰ che hanno denunciato una riduzione delle risorse PAC rispetto al periodo 2021-2027 non appaiono pertanto ancora giustificate da dati controfattuali essendo ancora sconosciute le

decisioni che i governi europei assumeranno in merito al complesso delle risorse destinate all'agricoltura. Considerando invece la natura politica "conservatrice" di molti degli attuali esecutivi europei appare viceversa probabile lo sforzo di ogni governo di mantenere l'importo delle risorse messe a disposizione dell'agricoltura rispetto all'ultimo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034. Viceversa, a causa della crescente domanda di fondi da destinare a difesa e sicurezza appare più probabile un pesante ridimensionamento delle risorse che verranno destinate al raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica della società e dell'economia europea.

¹⁰ <https://www.ilpuncotcoldiretti.it/attualita/economia/allitalia-31-miliardi-per-la-nuova-pac-confermato-taglio-del-22/>