

20 MARZO 2026

Commenti

Nuova Serie

IL CONSIGLIO EUROPEO, IL FINANZIAMENTO ALL'UCRAINA E IL MIRAGGIO DELLA COOPERAZIONE RAFFORZATA

Federico Fabbrini*

Il Consiglio europeo del 19 marzo 2026 aveva in agenda, come sempre una molteplicità di temi. Oltre all'approvazione dell'agenda *One Europe, One Market* presentata da Enrico Letta al meeting informale del mese scorso, e l'aggiornamento sui temi della difesa, i capi di stato e di governo hanno dovuto affrontare gli imprevisti problemi causati dall'aggressione di Israele e USA contro l'Iran, che hanno conseguenze energetiche, geo-strategiche e migratorie. Nella certezza che questi temi verranno doviziosamente esaminati da altri analisti, in questo commento vorrei soffermarmi su un tema importante affrontato dal Consiglio Europeo – che è rimasto irrisolto: il finanziamento all'Ucraina per sostenerla nel suo sforzo di difesa a oltre quattro anni dall'inizio dell'aggressione russa.

Come si ricorderà, nel dicembre 2025 il Consiglio europeo aveva abbandonato la strada di espropriare gli attivi della Banca Centrale Russa e concordato di emettere un prestito di 90 miliardi di euro a favore dell'Ucraina finanziato con l'emissione di debito comune. Tale decisione era stata presa dal Consiglio europeo all'unanimità ma con l'accordo di attivare il prestito tramite una cooperazione rafforzata, che escludesse Ungheria, Cechia e Slovacchia dai costi derivanti da questa operazione. Come avevo messo in luce in un primo [commento](#), l'uso di una cooperazione rafforzata sollevava interrogativi, stante il fatto che l'operazione qui prevista concerneva il bilancio comunitario, materia di competenza esclusiva dell'UE.

Nelle settimane successive, la Commissione europea aveva quindi avanzato un complesso pacchetto legislativo per dare attuazione all'accordo del Consiglio europeo, inclusivo di proposte per: a) una decisione di istituzione della cooperazione rafforzata, b) un nuovo regolamento attuativo della cooperazione rafforzata che istituiva il prestito per l'Ucraina, c) una modifica al preesistente regolamento istitutivo del dispositivo per l'Ucraina, e d) una modifica del regolamento istitutivo del quadro finanziario pluriennale (QPF) UE che autorizzava l'incremento del cd. margine di spesa, necessario all'UE per emettere debito. Come spiegavo in un altro [commento](#) al pacchetto della Commissione, l'analisi delle proposte legislative mostrava come il piano di una cooperazione rafforzata per finanziare l'Ucraina fosse più retorica che realtà: in realtà, infatti, l'autorizzazione ad emettere debito per l'Ucraina richiedeva una modifica del QFP, da approvarsi all'unanimità, e l'esclusione di Ungheria, Cechia e Slovacchia dai rischi finanziari del mancato rimborso del prestito era formulata solo come un'ipotetica rettifica dal calcolo delle passività potenziali future.

COMMENTO
N.030 NS/2026



*Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Dublin City University, e Fulbright Schuman Fellow in International Security, Harvard Kennedy School of Government

Le opinioni espresse non impegnano necessariamente la Fondazione CSF

Ora la realtà è tornata prepotentemente a prevalere, e la proclamata cooperazione rafforzata per fornire un prestito all'Ucraina si è sciolta come neve al sole. Sebbene tra gennaio e febbraio 2026 il Consiglio abbia approvato prima una decisione (Decisione (UE) 2026/258) che istituisce la cooperazione rafforzata, e poi due regolamenti, votati in co-decisione con il Parlamento europeo (PE), che istituiscono il prestito per l'Ucraina (Regolamento (UE) 2026/467) e modificano il dispositivo per l'Ucraina (Regolamento (UE) 2026/468), l'Ungheria ha posto il suo veto all'approvazione dell'ultimo e fondamentale pezzo del puzzle: ovvero il regolamento di modifica del QFP, che è necessario per autorizzare nuove spese e che richiede l'approvazione all'unanimità da parte di tutti i 27 stati membri (oltre al consenso del PE). Il Primo Ministro Orban ha ufficialmente giustificato il suo veto a tale atto sostenendo che l'Ucraina stava ritardando le riparazioni dei danni causati da bombardamenti all'oleodotto Druzhba, che fornisce petrolio dalla Russia a Ungheria, e paesi vicini. In realtà, è molto più probabile che Orban abbia sfruttato il tema per promuovere la sua immagine sovranista di leader che fa gli interessi del suo paese, ad appena poche settimane dalle elezioni legislative previste in Ungheria il 12 aprile. Fatto si è che l'Ungheria ha bloccato il prestito all'Ucraina, perché, appunto, esso non è affatto una cooperazione rafforzata.

Il Consiglio europeo di ieri ha cercato di fare pressione sul governo ungherese, ma senza successo. Anzi le conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina sono state derubricate (come ormai avviene da molti vertici) a documento separato, sostenuto da 'soli' 25 capi di stato e di governo. In questo documento – che non essendo benedetto dall'unanimità del Consiglio non ha valore giuridico – gli altri paesi hanno ribadito (par. 9) l'impegno a fornire un prestito di 90 miliardi di euro all'Ucraina, ma questa volta non vi è più riferimento alla cooperazione rafforzata, forse nella consapevolezza che ormai questo tentativo di aggirare astutamente il veto ungherese si è scontrata con le rigide regole dei trattati europei. L'articolo 312 TFUE richiede per l'approvazione del QFP l'unanimità del Consiglio (oltreché il consenso del PE), e d'altra parte l'articolo 310 TFEU impone pareggio di bilancio tra entrate e spese, così richiedendo una modifica del QFP per ogni nuova emissione di debito

Naturalmente questa camicia di forza normativa non è più idonea per un'UE che deve dotarsi di una capacità fiscale per affrontare sfide senza precedenti – dal riarmo, alla crisi energetica, sino al rilancio della competitività economica. Ma, come è evidente, il miraggio della cooperazione rafforzata non è la soluzione. L'ennesima paralisi nel Consiglio europeo non fa che ribadire la necessità o che l'UE modifichi la sua architettura costituzionale – ma anche qui serve l'unanimità – o che un gruppo di paesi proceda alla creazione di strutture istituzionali alternative con trattati conclusi fuori del quadro giuridico UE. Tra questi, come ho sostenuto più volte, perché non rilanciare la Comunità europea della difesa (CED)?

IL CONSIGLIO EUROPEO, IL
FINANZIAMENTO ALL'UCRAINA E
IL MIRAGGIO DELLA
COOPERAZIONE RAFFORZATA

Le opinioni espresse non
impegnano necessariamente
la Fondazione CSF



Fondazione CSF