

IL FINANZIAMENTO DELL'UCRAINA E IL BILANCIO EUROPEO

Federico Fabbrini*

Non sempre un problema politico può essere risolto con una soluzione giuridica. Ma ogni tanto la politica può risolvere problemi che non sono risolvibili in punto di diritto. Così è avvenuto per il prestito europeo da 90 miliardi di euro per l'Ucraina, che è stato finalmente approvato a fine aprile. A sbloccare le cose è stata l'elezione svoltasi in Ungheria il 12 aprile, con la sconfitta del Primo Ministro uscente Viktor Orbán, al governo da 16 anni con il suo partito di destra Fidesz. Con la vittoria del partito di destra Tisza guidata dal nuovo Primo Ministro *in pectore* Peter Magyar, l'Ungheria ha infatti ritirato il suo veto all'approvazione del regolamento del Consiglio autorizzativo dell'emissione di debito comune, che è quindi entrata in vigore sotto forma di revisione al Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE (QFP) come [Regolamento del Consiglio 2026/469](#), pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 23 aprile.

Come si ricorderà, la decisione di stanziare un finanziamento a favore dell'Ucraina basato sull'emissione di debito comune europeo era stata presa dal Consiglio europeo nel dicembre 2025. In quell'occasione, peraltro, i capi di stato e di governo avevano deciso di istituire il finanziamento all'Ucraina sotto forma di cooperazione rafforzata tra 24 paesi, così da esentare Ungheria, Cechia e Slovacchia da farsi carico dei costi. Come avevo spiegato in una serie di commenti (vedi i commenti n. [19](#), [22](#) e [30](#) pubblicati in questa serie), tuttavia, l'uso della cooperazione rafforzata era uno specchietto per le allodole, dal momento che il finanziamento all'Ucraina si fondava sull'emissione di debito comune UE, che richiedeva una modifica del QFP, da approvarsi all'unanimità. A inizio anno, per puri motivi di politica interna l'Ungheria aveva posto il suo veto alla revisione del regolamento QFP necessaria a consentire l'emissione di debito comune. E ciò aveva bloccato il sostegno UE all'Ucraina, nonostante il velleitario tentativo della Commissione di [preparare gli atti esecutivi necessari](#) nella speranza che le elezioni ungheresi portassero buone notizie. Così è stato e l'UE è finalmente riuscita a mobilitare le sue risorse per fornire 45 miliardi di euro all'anno per il prossimo biennio, da spendersi sia per finanziare l'industria della difesa ucraina, che il bilancio generale dello stato.

La vicenda del finanziamento all'Ucraina, tuttavia, offre l'occasione per riflettere sulle modalità di funzionamento del bilancio comunitario, e le sue problematiche.

In effetti, il prestito di 90 miliardi di euro è il terzo meccanismo messo in piedi dall'UE per aiutare l'Ucraina da quando la Russia ha avviato la sua guerra su larga scala quattro anni fa. Già nel 2022 l'UE aveva approvato uno strumento di Assistenza Macro-Finanziaria del valore di 18 miliardi di euro, seguito nel 2024 dallo Strumento per l'Ucraina, del valore di 50 miliardi di euro per il periodo 2024-2026.

COMMENTO
N.035 NS/2026



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

Le opinioni espresse non impegnano necessariamente la Fondazione CSF



Fondazione CSF

In ciascuna di queste occasioni, l'approvazione del finanziamento aveva richiesto la modifica del regolamento istitutivo del QFP – approvato originariamente nel dicembre 2020, in pieno Covid-19 e molto prima che si potesse mai pensare al ritorno della guerra in Europa. In ciascuna di queste due occasioni, peraltro, l'Ungheria di Viktor Orbán aveva posto il veto alla modifica del QFP, ritardando l'azione europea fino a quando l'UE non aveva fatto concessioni all'Ungheria su altre questioni (per lo più relative al pagamento dei fondi PNRR all'Ungheria, parzialmente sospesi a causa dell'erosione della democrazia e stato di diritto in quel paese). La storia, dunque, si è ripetuta identica anche questa volta – conseguenza inevitabile del fatto che il QFP impone l'unanimità sia per la sua approvazione che per la sua revisione. E sebbene la sconfitta elettorale di Orbán abbia ora rimosso un *veto-player* nell'UE, chi ci dice che alla prossima occasione in cui l'UE dovrà approvare un nuovo finanziamento (a favore dell'Ucraina o di chi che sia) non ci sarà un altro primo ministro di un altro paese che invoca il veto bloccando l'intera UE?

D'altra parte, la natura stessa del QFP – l'atto fondamentale che governa il bilancio dell'UE per un periodo di sette anni, fissando le spese, alla luce della Decisione sulle risorse proprie (che determina le entrate) – si espone ad evidenti criticità. Volendo disporre per un periodo di tempo assai lungo (con l'obiettivo di ridurre le complesse negoziazioni che si associano alle decisioni sui soldi) il QFP è oggi giorno assolutamente incapace di assicurare all'UE la flessibilità necessaria a reagire ai cambiamenti del contesto. L'attuale QFP, come detto, è disegnato per governare il bilancio fino al 2027, ma è stato approvato nel 2020 – molto prima che la Russia aggredisse l'Ucraina, che Trump fosse rieletto alla presidenza degli USA, e che ben due crisi energetiche colpissero la competitività dell'economia europea. Inutile a dirsi, il QFP non è stato pensato per la realtà di oggi – e proprio per questo esso è stato modificato già tre volte (si vedano Regolamento del Consiglio 2022/2496, Regolamento del Consiglio 2024/765 – in questo caso con importanti modifiche all'assegnazione delle risorse su difesa e immigrazione – e da ultimo appunto Regolamento del Consiglio 2026/469). Tali modifiche, però, operano solo ai margini, senza davvero modificare la strategia finanziaria dell'UE, e come spiegato sopra sono sempre minacciate dal veto di uno dei paesi membri. È questo sistema di gestione delle risorse finanziarie adatto ad un mondo sempre più in movimento?

Insomma, l'esperienza del ritardato finanziamento all'Ucraina espone due problemi strutturali nel modo in cui l'UE finanzia sé stessa. Da un lato, il fatto che l'approvazione del QFP e le sue modifiche richiedono l'unanimità dei 27 stati nel Consiglio rallenta e sovente blocca l'azione dell'UE. Dall'altro lato, il fatto che il QFP disponga per un periodo lungo di 7 anni condanna il bilancio europeo all'irrelevanza, quando le cose cambiano come spesso accade. Purtroppo, sia la regola dell'unanimità che la pluriannualità del QFP sono direttamente disposte nel Trattato sul Funzionamento dell'UE (articolo 312). Anche se la volontà politica è indispensabile, per risolvere questo problema è però necessaria una soluzione giuridica.

Le opinioni espresse non
impegnano necessariamente
la Fondazione CSF

