

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## LA FORZA DELL'URGENZA. EFFICACIA E LEGITTIMAZIONE NELLA DECISIONE SUL PRESTITO EUROPEO ALL'UCRAINA

Posted on 10 Febbraio 2026 by [Gianpiero Gioia](#)

L'emersione del [prestito europeo di 90 miliardi all'Ucraina](#) quale forma praticabile di assistenza per il biennio 2026–2027 si colloca in una congiuntura istituzionale segnata da una progressiva contrazione dello spazio delle alternative giuridicamente e politicamente sostenibili, nella quale l'urgenza finanziaria si intreccia in modo sempre più stringente con l'incapacità dell'Unione di pervenire a una decisione condivisa sull'utilizzo diretto degli *asset* russi immobilizzati. In tale contesto, la scelta di ricorrere all'emissione di debito comune non appare riconducibile a un disegno esplicito di integrazione fiscale né tantomeno a una ridefinizione consapevole delle competenze dell'Unione in materia di azione esterna, quanto piuttosto al progressivo esaurirsi di opzioni alternative, bloccate, da un lato, da persistenti resistenze di alcuni Stati membri e, dall'altro, dall'assenza di una base normativa sufficientemente solida per trasformare l'immobilizzazione degli *asset* in un meccanismo di finanziamento diretto e stabile.

[Come la Commissione ha reso esplicito nelle proposte presentate nel dicembre 2025](#), la combinazione tra il deterioramento delle prospettive macroeconomiche ucraine, l'asimmetria crescente tra fabbisogni stimati e

risorse già assicurate e la difficoltà di ampliare, senza frizioni politiche, gli strumenti esistenti, ha imposto di individuare una soluzione capace di garantire continuità, prevedibilità e tempestività del sostegno europeo, pur in assenza di un accordo politico sull'impiego del valore economico degli *asset* russi.

Sul piano giuridico e funzionale, il prestito si colloca in una zona intermedia dell'architettura finanziaria dell'Unione, combinando elementi tipici dell'assistenza macrofinanziaria con tratti riconducibili alle più recenti esperienze di indebitamento comune, pur distinguendosi per il fatto di essere rivolto a uno Stato terzo e di inserirsi in un contesto di conflitto armato in corso, circostanza che incide tanto sulla sostenibilità economica quanto sulla costruzione della legittimazione politica.

Il meccanismo, nella sua forma essenziale, presuppone che l'Unione assuma il ruolo di emittente e garante sui mercati, reperendo risorse mediante titoli sostenuti dal margine di bilancio disponibile, mentre l'onere del rimborso viene proiettato su un orizzonte temporale indeterminato, legato alla futura corresponsione di riparazioni da parte della Federazione russa, secondo uno schema che evita un'immediata imputazione dei costi ai bilanci nazionali, ma introduce una forma di esposizione collettiva non neutralizzabile sul piano sistemico, nella misura in cui lega la sostenibilità dell'operazione a variabili geopolitiche non controllabili dall'ordinamento europeo (per quanto, in effetti, l'Unione si riserva la possibilità di utilizzare gli *asset* russi immobilizzati in funzione di rimborso del prestito, «*This loan would be repaid by Ukraine only once reparations are received. Until then, these assets will remain immobilised and the Union reserves its right to make use of them to repay the loan, in full accordance with EU and international law*», par. 8, [Comunicato del Consiglio europeo del 18 dicembre 2025](#)).

Ne risulta un assetto nel quale il dato normativo, formalmente rispettoso dei vincoli dei Trattati e delle basi giuridiche dell'azione esterna, si intreccia con una dimensione funzionale che tende a ridefinire indirettamente il perimetro della responsabilità finanziaria europea, anticipando soluzioni che, pur presentate come eccezionali, finiscono per normalizzare l'idea che la capacità di emissione comune possa essere

mobilitata non soltanto per finalità interne di stabilizzazione economica, ma anche per sostenere, in modo strutturale, la resilienza di un attore esterno la cui tenuta viene iscritta, di fatto, tra le condizioni di sicurezza dell'Unione stessa.

In questa prospettiva, il ricorso al prestito comune può essere compreso adeguatamente soltanto se collocato nel percorso, tutt'altro che lineare, che ha condotto all'affievolimento dell'ipotesi di un utilizzo diretto degli *asset* russi immobilizzati, inizialmente presentata – nell'ambito del G7 – come soluzione non solo finanziariamente efficace, ma anche simbolicamente coerente con il principio secondo cui il costo della guerra dovrebbe gravare sullo Stato aggressore (*«Russian illegal and unprovoked aggression has caused untold harm to the people of Ukraine and to global peace and security. We will not tire in our resolve to give Ukraine the support it needs to prevail. Russia must end its illegal war of aggression and pay for the damage it has caused to Ukraine in line with international law»*, [G7 Leaders' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration \(ERA\) Loans del 24 ottobre 2024](#)). Il dibattito giuridico e politico ha tuttavia messo in luce come la trasformazione dell'immobilizzazione in una forma di disponibilità funzionale delle risorse sollevi criticità difficilmente componibili, legate tanto all'ordinamento internazionale quanto alla stabilità del sistema finanziario, nella misura in cui il passaggio da una restrizione temporanea e reversibile a una appropriazione, anche solo funzionale, del capitale sovrano rischia di produrre un precedente capace di incentivare riallocazioni di risorse verso giurisdizioni percepite come meno esposte a decisioni politiche "confiscatorie", con ricadute che travalicano il caso ucraino. Al contempo, il rischio di ritorsioni e contenziosi, emerso in modo sempre più evidente attraverso iniziative giudiziarie rivolte contro i soggetti intermediari coinvolti, tende a trasformare la questione degli *asset* immobilizzati in un banco di prova della capacità dell'Unione di sostenere nel tempo le proprie scelte sanzionatorie senza compromettere il proprio posizionamento come spazio di finanziariamente affidabile, con la conseguenza che l'opzione dell'indebitamento, pur non sciogliendo il nodo di fondo, consente uno spostamento sul terreno, sicuramente meno esplosivo nel breve periodo, della gestione comune del rischio.

La portata istituzionale della decisione sul prestito si manifesta con particolare nettezza non tanto e non solo nella dimensione quantitativa delle risorse mobilitate, quanto nella qualità del dispositivo attraverso cui esse vengono rese disponibili, poiché l'emissione di debito comune destinato a sostenere uno Stato terzo in un contesto bellico comporta una torsione della configurazione tradizionale dell'Unione come ordinamento sprovvisto di una piena capacità fiscale autonoma e, soprattutto, come sistema nel quale la legittimazione dell'esposizione finanziaria comune tende a essere mediata da procedure politiche che riflettono, in misura determinante, la logica del consenso intergovernativo. Ciò che appare rilevante è che la centralità assunta dalla Commissione si consolidi come effetto di una dinamica sostitutiva, nella quale l'istituzione sovranazionale si configura come sede di razionalizzazione e gestione dell'urgenza laddove il metodo intergovernativo, strutturalmente esposto ai rischi del veto, mostra la propria incapacità di produrre decisioni tempestive, coerenti e proporzionate all'intensità della crisi, con la conseguenza che l'operazione, pur collocata entro basi giuridiche riconducibili all'azione esterna (a partire dall'art. 212 TFUE), finisce per assumere il significato di un passaggio ulteriore nella graduale espansione della capacità europea di agire come soggetto unitario sui mercati. In tale quadro, il collegamento funzionale con strumenti già in essere, e in particolare con l'[Ukraine Facility](#), opera come dispositivo di continuità, poiché consente di inscrivere l'intervento emergenziale entro un sistema di meccanismi di condizionalità, monitoraggio e programmazione che, almeno nelle intenzioni, mira a preservare criteri di buona gestione finanziaria.

È tuttavia sul terreno della collocazione effettiva del rischio che si addensano le principali ambivalenze dell'operazione, poiché il richiamo alle future riparazioni dovute dalla Federazione russa, pur fondato sulla responsabilità internazionale e sulla riaffermazione politica dell'idea che gli *asset* debbano restare immobilizzati fino alla cessazione dell'aggressione e alla compensazione del danno, resta strutturalmente esposto a condizioni esterne non controllabili dall'ordinamento dell'Unione. Il prestito differisce nel tempo l'allocazione dell'onere, senza eliminarlo, giacché la sua sostenibilità presuppone un assetto

internazionale capace di rendere credibile l'adempimento, ovvero la prevedibilità di un accordo politico di fine conflitto che incorpori una disciplina vincolante delle riparazioni. In questo modo, la implicita promessa di neutralità dell'operazione per le finanze dell'Unione finisce per dipendere dall'esito di processi geopolitici futuri.

In altri termini, la distinzione tra prestito e trasferimento, netta sul piano delle categorie economiche e giuridiche, tende ad attenuarsi sul piano funzionale quanto più l'orizzonte delle riparazioni si allontana, quanto più l'incertezza del contesto bellico persiste e quanto più la mutualizzazione del rischio, pur non dichiarata, si insinua come esito possibile dell'inerzia del tempo, con l'effetto di esporre i bilanci europei ai costi del debito ([le stime li quantificano a circa 3 miliardi all'anno](#)) e alle eventuali esigenze di copertura, indipendentemente dall'assetto formale dell'operazione.

Muovendo da tali premesse, diviene possibile cogliere come le modalità di istituzione dello strumento di sostegno non pongano soltanto un problema di sostenibilità finanziaria, ma piuttosto la questione più profonda relativa alla tensione strutturale tra l'espansione funzionale della solidarietà europea e la persistente assenza di una costituzione fiscale in senso sostanziale, idonea a rendere trasparente, stabile e politicamente imputabile l'emissione di obbligazioni comuni. Se, infatti, da un lato l'innovazione consente di assicurare continuità al sostegno, preservando la capacità europea di incidere sul conflitto attraverso interventi non militari, dall'altro, tuttavia, essa istituzionalizza un regime di eccezione nel quale la capacità dell'Unione di agire sui mercati come soggetto unitario procede più rapidamente rispetto alla maturazione di forme di legittimazione democratica e di controllo politico capaci di assorbire, in modo intelligibile, le conseguenze redistributive e intertemporali dell'esposizione comune.

In tale prospettiva, assume un rilievo non indifferente la scelta di non seguire la traiettoria già sperimentata con il regolamento (UE) 2020/672 istitutivo dello strumento SURE, che avrebbe comportato un coinvolgimento diretto degli Stati membri attraverso l'assunzione di garanzie nazionali (sul punto v. [R. Famà, \*The Legal and Financial Implications of the New Ukraine Loan Scheme\*, in EU Law Live](#)) e, dunque,

l'attivazione di passaggi decisionali interni idonei a rendere immediatamente visibile, a livello domestico, l'assunzione del rischio connesso all'operazione.

La rinuncia a tale modello si ritiene vada interpretata come risposta preventiva alla fragilità politica che avrebbe verosimilmente accompagnato, in diversi ordinamenti nazionali, la necessità di sottoporre l'impegno finanziario a un confronto diretto con i rispettivi elettorati, in un contesto segnato da crescente polarizzazione. In questo senso, il ricorso a un meccanismo fondato sull'emissione di debito dell'Unione, garantito dal bilancio comune e sottratto, almeno nella fase genetica, a ratifiche o autorizzazioni da parte dei parlamenti nazionali, appare come una soluzione istituzionalmente "più sicura" proprio perché politicamente e mediaticamente meno esposta, nella misura in cui consente di assicurare una decisione che, se traslata sul piano interno, avrebbe potuto incontrare resistenze tali da comprometterne l'intera sostenibilità. Tuttavia, è precisamente questa maggiore praticabilità politica, ottenuta mediante la neutralizzazione dei passaggi nazionali di responsabilizzazione degli attori politici, a rendere ancora più evidente l'ambivalenza del dispositivo, poiché l'operazione riesce là dove altre avrebbero probabilmente fallito non già per una superiore chiarezza nella distribuzione degli oneri, ma per la sua capacità di differire e opacizzare il momento della imputazione politica del rischio, confermando come, ancora una volta, l'integrazione finanziaria dell'Unione proceda più agevolmente quando può smarcarsi dal confronto diretto con le sedi tradizionali della legittimazione democratica.

Il che - se in questo caso può essere giudicato positivamente con riguardo al risultato politico raggiunto, ovvero l'assicurazione del sostegno al Paese aggredito - pone questioni di non poco momento rispetto alle modalità di protezione e promozione dei valori comuni di cui all'art. 2 del TUE, i quali necessitano, per esistere, di una comunità politica che ne riconosca la funzione di orientamento pratico.