

Il Tribunale UE e il ricorso ungherese contro il sostegno militare a Kyiv: una nuova chance per superare il voto all'unanimità?

21 Ottobre 2026

di **Federico Petrangeli**

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

1. Con una sentenza dello scorso 8 settembre (causa T-457/24), il Tribunale dell'Unione europea ha respinto il ricorso proposto dall'Ungheria contro una decisione del giugno 2024 del Comitato di gestione dello Strumento europeo per la Pace (EPF, nell'acronimo inglese). La decisione, che riguardava lo stanziamento di fondi a favore dell'Ucraina, era stata assunta senza che all'Ungheria fosse consentito di partecipare al voto. Budapest lamentava dunque la violazione dell'unanimità come regola procedurale di EPF e, di conseguenza, violazione del principio della parità tra gli Stati membri e del funzionamento democratico dell'Unione.

2. Il fondo EPF è stato istituito nel 2021, al di fuori del bilancio UE (che non può finanziare spese militari) con lo scopo di migliorare il finanziamento delle missioni militari UE e di sostenere misure di assistenza a favore di Paesi terzi nel campo della difesa. Grazie all'esistenza di questo fondo (che in quel momento aveva una dotazione di circa 5 miliardi), l'Unione europea è potuta intervenire con inusuale tempestività a sostegno dell'Ucraina, aggredita dalla Russia: il primo stanziamento, per il valore di 500 milioni, è infatti del 28 febbraio 2022. Fino al febbraio dell'anno successivo il Consiglio ha continuato a sostenere regolarmente le forze armate ucraine, con sette *tranche* di aiuti, arrivando alla somma di 3.6 miliardi. Nel frattempo il budget complessivo di EPF è stato aumentato, sia per far fronte alle necessità crescenti di Kyiv che per proseguire le misure di assistenza ad altri Stati. A marzo del 2023, a fronte di una richiesta urgente dall'Ucraina, i fondi europei sono stati utilizzati sia per trasferire a Kyiv le (scarse) munizioni disponibili negli arsenali nazionali, sia per incentivare gli acquisti in comune da parte degli Stati membri, in modo da contrastare aumenti eccessivi dei prezzi e speculazioni. Grazie a queste misure, a maggio del 2023, lo stanziamento complessivo a favore delle forze armate ucraine ha raggiunto la somma di 6.4 miliardi di euro.

3. Le misure di assistenza militare sono decise (all'unanimità) dal Consiglio UE, ma sono poi attuate dagli Stati membri. L'Unione in quanto tale, infatti, non ha né la disponibilità di materiali d'armamento, né le capacità logistiche per il loro trasferimento ai destinatari. I fondi EPF servono quindi a rimborsare i trasferimenti operati dagli Stati (che, per inciso, possono anche riguardare materiali "non letali", per i Paesi che quelli che non possono o non vogliono finanziare armamenti, come Austria, Malta e Irlanda). Fin dall'inizio della guerra, il funzionamento di EPF non è stato esente da critiche, con polemiche sulle percentuali di rimborso e accuse reciproche, tra le capitali, di trasferire a Kyiv materiali obsoleti e chiederne il rimborso come fossero nuovi. Al netto di questi episodi, si è comunque trattato di una significativa prova di unità politica dell'Unione. Unità che però è stata di breve durata: a partire dal maggio del 2023, a causa del ben visto ungherese, il Consiglio non è più riuscito a stanziare nuovi aiuti. Non che mancassero i fondi, tutt'altro. A marzo del 2024 il budget complessivo di EPF è stato nuovamente aumentato (fino a oltre 17 miliardi di euro) e al suo interno è stato istituito un fondo dedicato per l'Ucraina (con 5 miliardi). Nonostante la disponibilità degli altri Membri ad accogliere la richiesta ungherese di destinare i nuovi fondi in via prioritaria a Paesi diversi dall'Ucraina, la posizione di Budapest non è cambiata. Il Consiglio ha così continuato ad approvare misure di assistenza, ovviamente per importi molto minori, a favore di Paesi come Repubblica democratica del Congo, Benin, Egitto o Moldova, ma non per l'Ucraina. A fronte di questa difficoltà, tutta politica, di utilizzare i fondi già disponibili, ma anche nell'ottica di aumentare le risorse complessive di EPF, senza pesare ulteriormente sui bilanci nazionali, l'attenzione del Consiglio si è spostata verso un'altra possibile forma di finanziamento: le riserve della Banca centrale russa depositate presso istituti europei, "congelate" in virtù di misure sanzionatorie dall'inizio della guerra. Sul possibile utilizzo di queste risorse a sostegno dell'Ucraina si era come noto aperta fin da subito una discussione, molto animata, che peraltro è ancora in corso (ed è stata rilanciata lo scorso agosto dall'iniziativa di quattro governi UE). La contrarietà di diversi Paesi (a cominciare dal Belgio, sede

dell'istituto che gestisce la quasi totalità dei fondi) e le perplessità di istituzioni come la Banca centrale, hanno però finora impedito la confisca di tali beni. Accantonata questa ipotesi, il Consiglio ha però deciso di utilizzare a favore di Kyiv almeno gli interessi che queste riserve, investite "in automatico" dagli istituti di deposito, continuano a generare. Si arriva così alla vicenda giudiziaria in esame.

4. Il 21 maggio 2024, il Consiglio (decisione 2024/1471) stabilisce di destinare il 90% dei profitti dei beni congelati russi al sostegno militare all'Ucraina, attraverso lo Strumento europeo per la pace. Di fronte alle pressioni degli altri Stati (e alle minacce di "ritorsioni" sui fondi comuni), questa volta l'Ungheria non blocca la decisione col suo potere di veto, ma sceglie la strada della "astensione costruttiva". Con questa decisione, il Consiglio non solo aumenta la disponibilità complessiva di *EPF*, ma vi fa confluire i nuovi fondi con una destinazione vincolata, cioè il sostegno militare a Kyiv. All'interno dello Strumento si distinguono così due diversi cespiti: il primo, costituito dai contributi forniti dagli Stati, la cui destinazione deve essere decisa, di volta in volta, all'unanimità (e che per questo motivo è bloccato da tempo); il secondo, alimentato dagli interessi dei beni russi congelati, è invece già destinato alle esigenze di difesa di Kyiv. Per trasferire effettivamente i materiali, c'è però bisogno di un ulteriore passaggio: una decisione attuativa che definisca la tipologia delle armi da trasferire, la tempistica delle consegne e altri aspetti tecnici. Il 9 giugno l'Alto rappresentante presenta una proposta, sulla base delle richieste ucraine. La proposta viene discussa in seno al Comitato politico e di sicurezza (COPS) e al Gruppo dei consiglieri per le relazioni esterne (RELEX), due articolazioni del Consiglio. L'Ungheria, però, non l'approva, e anzi cerca di bloccare la procedura. La presidenza del Consiglio decide di continuare comunque l'iter di approvazione. Il 20 giugno, nel corso di una riunione piuttosto animata, il Comitato di gestione dell'*EPF* stabilisce che gli Stati che si erano astenuti sulla decisione del 21 maggio non hanno diritto di voto sulle misure di attuazione di quella decisione. Il provvedimento, approvato il 21 giugno, è subito impugnato dal governo ungherese.

5. L'argomentazione principale del ricorso è che l'astensione espressa nella votazione sulla decisione del 21 maggio non avrebbe comportato la perdita del diritto di partecipare alle successive deliberazioni attuative. L'Ungheria quindi – come detto – denuncia una violazione del principio di unanimità, e quindi della parità tra gli Stati membri e del funzionamento democratico dell'Unione. La decisione dei giudici si muove su un crinale abbastanza stretto. Da un lato essi riconoscono (ai punti 61 e 65) che il provvedimento impugnato abbia un carattere esecutivo, di attuazione della decisione 2024/1471 (quella su cui l'Ungheria si era astenuta). Dall'altro ritengono che esso abbia anche una natura eminentemente politica. La natura politica o strategica della decisione impugnata – afferma infatti il Tribunale (punto 64) – è avvalorata dal fatto che essa è intervenuta in risposta a una richiesta urgente del governo ucraino e che "mediante detta decisione è stato messo a disposizione delle forze armate ucraine materiale militare, come munizioni e sistemi di artiglieria, missili e sistemi di difesa aerea". Pure se si limita a definire le modalità di destinazione delle risorse in questione, la decisione del 21 giugno è comunque un atto "direttamente ricollegabile alle scelte politiche o strategiche effettuate nell'ambito della PESC". E quindi, in quanto tale, è sottratta alla competenza giurisdizionale. La competenza dei giudici – si legge ancora nella sentenza – non può essere fondata "su un'asserita violazione dei valori fondamentali e dei principi costituzionali dell'Unione, in quanto argomenti che riguardano esclusivamente il merito del ricorso" (punto 72). Non vale nemmeno sostenere la natura puramente procedurale del ricorso, perché il giudice "non è competente a valutare la legittimità o ad interpretare atti o omissioni direttamente connessi alla condotta, alla definizione o all'attuazione della PESC, il che include la legittimità esterna di tali atti" (punto 74).

6. Come valutare la sentenza che si sta esaminando? Da un punto di vista strettamente giuridico, la scelta del Tribunale era in qualche modo obbligata. Come noto, infatti, ai sensi dei Trattati, la Corte non è, in linea di principio, competente per quanto riguarda gli atti adottati nell'ambito della PESC (con l'eccezione della base giuridica dei provvedimenti e delle sanzioni individuali). Dal punto di vista politico, però, l'esito del giudizio ha una conseguenza piuttosto significativa. In termini puramente formali, significa né più né meno che l'adozione di una decisione UE nel settore della PESC, senza l'unanimità, non può essere contestata in via giudiziaria. Conclusione che – come detto – probabilmente già si sarebbe trovata nei Trattati e nella giurisprudenza. Ma trovarselo scritta, nero su bianco, in una sentenza del Tribunale, fa un certo effetto. C'è da dire che, come emerge dalla nostra ricostruzione, il caso di specie era molto speciale. La decisione del 21 giugno si collocava in una vicenda, il blocco all'uso dei fondi EPF per sostenere l'Ucraina, che andava avanti da anni, e che per l'UE era oramai diventata

politicamente assai sensibile, per non dire “esistenziale”. L’astensione costruttiva ungherese aveva consentito un compromesso onorevole per superare un’*impasse* che gli altri 26 Stati non ritenevano più sostenibile. Il tentativo ungherese di rimettere in discussione quel compromesso, pochi giorni dopo, cercando di bloccare la decisione esecutiva, era assai difficile da accettare per gli altri governi, anche perché in chiaro contrasto col principio di buona fede nei rapporti reciproci, previsto dai Trattati. La scelta di procedere senza il voto ungherese – infine – si fondava, politicamente, sul carattere “esecutivo” della decisione da assumere. Ci si trovava insomma in una “zona grigia” molto speciale. Ma quante sono le “zone grigie”, nella Politica estera e di difesa comune, soprattutto in un contesto geopolitico così critico come quello attuale? In una situazione d’emergenza, durante una crisi, o per “forzare” uno stallo che rischia di mettere in pericolo la tenuta dell’Unione, non potrebbe venire in mente di riprodurre una soluzione del genere? Forse la sentenza dell’8 settembre comporta una minaccia per la sovranità degli Stati. O forse nasconde una nuova insperata *chance* per contenere il potere veto dei singoli Stati in politica estera, favorendo un’azione dell’Unione più adeguata ai tempi, assai complicati, che viviamo.