



Consiglio europeo

**Bruxelles, 18 dicembre 2025  
(OR. en)**

**EUCO 26/25**

**CO EUR 21**

**NOTA**

---

Origine: Presidente del Consiglio europeo

Destinatario: Delegazioni

---

Oggetto: Riunione del Consiglio europeo (18 dicembre 2025)  
- Ucraina

---

Il Consiglio europeo ha discusso degli ultimi sviluppi per quanto riguarda l'Ucraina. Il testo che figura nel presente documento è stato sostenuto con fermezza da 25 capi di Stato o di governo.

---

## **UCRAINA**

1. Il Consiglio europeo ha proceduto a uno scambio di opinioni con Volodymyr Zelenskyy, presidente dell'Ucraina.
2. Il Consiglio europeo riafferma il suo perdurante e fermo sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. L'Unione europea continuerà a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione, in coordinamento con i partner che condividono le stesse idee e con gli alleati, un sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico globale. Il Consiglio europeo elogia la determinazione e la resilienza del popolo ucraino e della sua leadership nel resistere all'aggressione russa, che hanno impedito alla Russia di conseguire i suoi obiettivi militari.
3. Il Consiglio europeo ribadisce il fermo sostegno dell'UE al percorso dell'Ucraina verso l'adesione all'UE e accoglie con favore i significativi progressi compiuti finora dall'Ucraina in circostanze di estrema difficoltà. L'Unione europea continuerà a lavorare a stretto contatto con l'Ucraina e a sostenerne gli sforzi intesi a soddisfare pienamente tutte le condizioni, in linea con l'approccio meritocratico. L'Unione europea continuerà a sostenere l'Ucraina nella costruzione di un futuro pacifico e prospero all'interno dell'Unione europea.
4. L'Unione europea sostiene una pace globale, giusta e duratura in Ucraina basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale. Ricordando i principi da esso stabiliti il 6 marzo 2025, il Consiglio europeo accoglie con favore gli sforzi diplomatici in corso per porre fine alla guerra ed esorta la Russia a dare l'accordo a un cessate il fuoco completo, immediato e incondizionato, a favore del quale l'Ucraina continua a impegnarsi, e a entrare in negoziati significativi per una pace giusta e duratura. Affinché la pace sia giusta e duratura, i confini non devono essere modificati con la forza e qualsiasi accordo futuro deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina, nonché garantire la sicurezza e la capacità di difesa a lungo termine dell'Ucraina.

5. L'Unione europea e i suoi Stati membri continueranno a partecipare attivamente agli sforzi di pace, conformemente all'obiettivo dell'Unione europea di promuovere la pace sancito dai trattati. Il percorso verso la pace in Ucraina non può essere deciso senza l'Ucraina. L'Unione europea deciderà sulle questioni di sua competenza o che incidono sulla sua sicurezza.
6. L'Unione europea e gli Stati membri sono pronti a contribuire a solide e credibili garanzie di sicurezza per l'Ucraina, in particolare attraverso la coalizione dei volenterosi e in cooperazione con gli Stati Uniti. Ciò includerà il sostegno alla capacità dell'Ucraina di esercitare deterrenza contro le aggressioni e di difendersi in modo efficace. Il contributo dell'Unione europea e degli Stati membri sarà basato sulle loro rispettive competenze e capacità e in linea con il diritto internazionale.
7. Il Consiglio europeo sottolinea la fondamentale necessità di garantire che l'Ucraina rimanga resiliente e disponga delle risorse di bilancio e militari per continuare a esercitare il suo diritto naturale di autotutela e a contrastare e scoraggiare l'aggressione russa, anche nel lungo termine.
8. Ricordando l'impegno assunto nell'ottobre 2025 di affrontare le pressanti esigenze finanziarie dell'Ucraina per il periodo 2026-2027, anche per quanto concerne i suoi sforzi militari e di difesa, il Consiglio europeo ha fatto il punto sui lavori in corso per realizzare tale impegno.

In linea con le precedenti conclusioni del Consiglio europeo in cui si sottolinea che, fatto salvo il diritto dell'UE, i beni della Russia dovrebbero rimanere bloccati fino a quando la Russia non abbia cessato la sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina e non abbia risarcito quest'ultima per i danni causati da tale guerra, l'Unione europea, data la situazione senza precedenti, ha adottato sulla base dell'articolo 122 TFUE misure di emergenza eccezionali, temporanee e debitamente giustificate volte a bloccare detti beni in modo più duraturo. Il Consiglio europeo prende atto della dichiarazione della Commissione formulata al momento dell'adozione di tale atto.

A seguito delle recenti proposte della Commissione e dell'alta rappresentante, il Consiglio europeo invita il Consiglio e il Parlamento europeo a continuare a lavorare sugli aspetti tecnici e giuridici degli strumenti che istituiscono un prestito per le riparazioni sulla base delle disponibilità liquide associate ai beni bloccati della Russia.

Nel contempo, al fine di garantire il necessario sostegno finanziario all'Ucraina a decorrere dal secondo trimestre del 2026, anche per le sue esigenze militari, il Consiglio europeo conviene di fornire all'Ucraina un prestito di 90 miliardi di EUR per gli anni 2026-2027 sulla base di un prestito dell'UE sui mercati dei capitali coperto dal margine di manovra del bilancio dell'UE. Nel quadro di una cooperazione rafforzata (articolo 20 TUE) in relazione allo strumento basato sull'articolo 212 TFUE, qualsiasi mobilitazione di risorse del bilancio dell'Unione come garanzia per tale prestito non inciderà sugli obblighi finanziari di Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia. Tale prestito sarebbe rimborsato dall'Ucraina solo una volta ricevute le riparazioni. Fino ad allora, tali beni rimarranno bloccati e l'Unione si riserva il diritto di utilizzarli per rimborsare il prestito, in piena conformità del diritto dell'UE e internazionale.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza dei seguenti elementi in relazione al prestito da fornire all'Ucraina:

- a) il rafforzamento delle industrie della difesa europea e ucraina;
- b) il proseguimento della difesa dello Stato di diritto da parte dell'Ucraina, compresa la lotta alla corruzione;
- c) il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e gli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa.

9. Il Consiglio europeo sottolinea quanto sia importante che gli Stati membri intensifichino gli sforzi per affrontare le pressanti esigenze militari e di difesa dell'Ucraina, in particolare in termini di sistemi di difesa aerea e sistemi antidrone nonché di munizioni di artiglieria di grosso calibro. In tale contesto, resta fondamentale seguitare a sostenere e sviluppare l'industria della difesa dell'Ucraina e a investire nella stessa, anche stabilendo una produzione di difesa ucraina negli Stati membri. È inoltre importante rafforzare ulteriormente la cooperazione e l'integrazione tra l'industria della difesa ucraina e l'industria europea della difesa, attingendo dall'esperienza e dal know-how unici dell'Ucraina. In tale contesto, il Consiglio europeo accoglie con favore l'inclusione della cooperazione con l'Ucraina nei piani di investimento nell'industria della difesa degli Stati membri nel quadro dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE).
10. Tutto il sostegno militare nonché le garanzie di sicurezza per l'Ucraina saranno forniti nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa.
11. L'Unione europea resta determinata a mantenere e ad aumentare la pressione sulla Russia affinché cessi la sua brutale guerra di aggressione ed entri in negoziati significativi per la pace. In tale contesto, il Consiglio europeo invita il Consiglio a continuare i lavori su un nuovo pacchetto di sanzioni, con l'obiettivo di adottarlo quanto prima dopo la sua presentazione all'inizio del 2026. Sottolinea inoltre l'importanza di proseguire il coordinamento sulle sanzioni con i partner del G7 e altri partner che condividono le stesse idee, nonché di rafforzare ulteriormente le misure antielusione.
12. Il Consiglio europeo ha fatto il punto sugli sforzi compiuti per frenare le attività della flotta ombra russa, che hanno efficacemente ridotto i proventi energetici russi, e si compiace della recente adozione di nuove sanzioni a tal fine. Chiede un'ulteriore azione coordinata da parte degli Stati membri e la cooperazione con i partner del G7, anche in relazione agli Stati di approdo e agli Stati costieri e nei confronti degli Stati terzi di bandiera e di tutti gli attori coinvolti nell'ecosistema della flotta ombra, per ridurre ulteriormente i proventi energetici russi e per continuare ad affrontare i rischi significativi posti dalla flotta ombra.

13. Il Consiglio europeo condanna fermamente il sostegno da parte di paesi terzi, nonché di attori ed entità al loro interno, che consentono alla Russia di portare avanti la sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. In particolare, condanna il sostegno militare che l'Iran, la Bielorussia e l'RPDC, tra gli altri, continuano a fornire. Il Consiglio europeo esorta tutti i paesi a porre fine immediatamente a qualsiasi assistenza diretta o indiretta alla Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, in particolare attraverso la fornitura di componenti o prodotti a duplice uso.
14. Il Consiglio europeo condanna fermamente i perduranti attacchi su vasta scala della Russia contro i civili e contro obiettivi civili in Ucraina, compresi le infrastrutture, gli ospedali, le strutture mediche e il sistema energetico. Chiede la cessazione immediata di tutte le attività militari nei pressi degli impianti nucleari dell'Ucraina, che rappresentano una grave minaccia per la sicurezza e la protezione di tali impianti. Il Consiglio europeo chiede inoltre di mobilitare tutti gli sforzi per contribuire a sostenere l'Ucraina nella riparazione, nella ricostruzione e nel rafforzamento della resilienza del suo sistema energetico. L'Unione europea e i suoi Stati membri, in cooperazione con i partner, intensificheranno la fornitura all'Ucraina di assistenza umanitaria e di protezione civile, nonché di energia e di pertinenti apparecchiature.
15. Il Consiglio europeo ribadisce l'urgente appello alla Russia e alla Bielorussia affinché garantiscano immediatamente il rimpatrio sicuro e incondizionato in Ucraina di tutti i bambini e gli altri civili ucraini deportati e trasferiti illegalmente. Altri sforzi di sostegno umanitario e misure volte a rafforzare la fiducia, in particolare lo scambio di prigionieri di guerra, devono far parte del percorso verso la pace.
16. L'Unione europea resta fermamente determinata a garantire il pieno accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e gli altri crimini di estrema gravità commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. In tale contesto, il Consiglio europeo chiede sforzi costanti tesi a rendere operativo il tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, nel quadro del Consiglio d'Europa. Accoglie inoltre con favore la firma della Convenzione del Consiglio d'Europa che istituisce una Commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina e invita a proseguire i lavori.
17. Il Consiglio europeo tornerà su tale questione nella prossima riunione.