

Bruxelles, 7 gennaio 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: DECISIONE DEL CONSIGLIO che autorizza una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un prestito per l'Ucraina

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del ...

che autorizza una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un prestito per l'Ucraina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 329, paragrafo 1,

viste le richieste presentate dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Bulgaria, dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica di Estonia, dall'Irlanda, dalla Repubblica ellenica, dal regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Croazia, dalla Repubblica italiana, dalla Repubblica di Cipro, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dal Granducato di Lussemburgo, da Malta, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica di Polonia, dalla Repubblica portoghese, dalla Romania, dalla Repubblica di Slovenia, dalla Repubblica di Finlandia, e dal Regno di Svezia,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹,

¹ GU C, ..., ELI:

considerando quanto segue:

- (1) Il 24 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha annunciato un'operazione militare in Ucraina e le forze armate russe hanno dato inizio ad un'aggressione militare non provocata e ingiustificata nei confronti dell'Ucraina. Tale guerra illegale di aggressione costituisce una palese violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché una violazione del divieto di uso della forza sancito dall'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, che è norma imperativa di diritto internazionale, e degli altri principi di tale Carta.

- (2) Dall'inizio della guerra di aggressione non provocata e ingiustificata della Russia, l'Unione, i suoi Stati membri e gli enti finanziari europei hanno mobilitato un sostegno senza precedenti alla resilienza economica, sociale, finanziaria e della difesa dell'Ucraina. Esso combina il sostegno del bilancio dell'Unione, in particolare l'assistenza macrofinanziaria a norma del regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio (assistenza macrofinanziaria)⁺², lo strumento per l'Ucraina a norma del regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio³ e il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina (ULCM)⁴ a norma del regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio, e mediante il sostegno della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, integralmente o parzialmente garantito dal bilancio dell'Unione, nonché un ulteriore sostegno finanziario da parte degli Stati membri.

² Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che istituisce uno strumento per fornire sostegno all'Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +) (GU L 322 del 16.12.2022, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina (GU L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2024, che istituisce il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina e fornisce assistenza macrofinanziaria eccezionale all'Ucraina (GU L, 2024/2773, 28.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Il 9 settembre 2025 l'Ucraina ha presentato al Fondo monetario internazionale (FMI) la richiesta ufficiale di un nuovo programma inteso a soddisfare il fabbisogno di finanziamenti supplementari per il periodo dal 2026 al 2029. Tale programma, se attuato, farebbe seguito all'efficace attuazione del programma dell'FMI esistente, a norma del quale l'Ucraina ha completato otto valutazioni, tenendo conto nel contempo della prosecuzione della guerra di aggressione condotta dalla Russia. La capacità dell'FMI di portare avanti il nuovo programma è subordinata al ricevimento di sufficienti garanzie finanziarie da parte di altri partner, compresa l'Unione.
- (4) Il 23 ottobre 2025 26 Stati membri si sono impegnati a rispondere al pressante fabbisogno finanziario dell'Ucraina per il periodo dal 2026 al 2027, compresi quelli relativi ai suoi sforzi militari e di difesa. Tali Stati membri hanno altresì sottolineato 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 la guerra di aggressione della Russia e hanno ribadito che l'Unione 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. Tali Stati membri hanno inoltre concluso che tutto il sostegno militare nonché le garanzie di sicurezza per l'Ucraina saranno forniti in modo da rispettare pienamente le politiche di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e da tenere conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa. I 26 Stati membri hanno inoltre concordato che, fatto salvo il diritto dell'Unione, le attività della Russia dovrebbero rimanere bloccate fino a quando la Russia non avrà cessato la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non l'avrà risarcita per i danni causati da tale guerra, e la Commissione è stata invitata da essi a presentare opzioni di sostegno finanziario all'Ucraina. Lo stesso giorno il Consiglio europeo ha concluso che la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni sulla sicurezza europea e globale in un contesto in evoluzione costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione.

- (5) A causa della situazione finanziaria dell'Ucraina è necessario erogare il sostegno finanziario dell'Unione al più tardi nel secondo trimestre del 2026. A tal fine, la Commissione ha presentato il 3 dicembre 2025 un pacchetto di proposte, tra cui la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il prestito per le riparazioni all'Ucraina e la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio⁵. Insieme, tali proposte offrivano due soluzioni per far fronte alle pressanti esigenze finanziarie dell'Ucraina per il periodo dal 2026 al 2027. La proposta di modificare il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 è stata presentata al fine di consentire l'attivazione degli stanziamenti necessari nel bilancio dell'Unione al di sopra dei massimali fissati nel quadro finanziario pluriennale di cui a tale regolamento, per fornire assistenza finanziaria all'Ucraina. Senza tale modifica, le passività potenziali derivanti dal prestito per le riparazioni all'Ucraina avrebbero dovuto essere sostenute da garanzie fornite dagli Stati membri su base volontaria.
- (6) Il 12 dicembre 2025 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2025/2600 del Consiglio⁶, che faceva altresì parte del pacchetto di proposte presentate dalla Commissione il 3 dicembre 2025.

⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433I del 22.12.2020. pag. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Regolamento (UE) 2025/2600 del Consiglio, del 12 dicembre 2025, relativo a misure di emergenza per affrontare le gravi difficoltà economiche causate dalle azioni della Russia nel contesto della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina (GU L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) In seguito alla presentazione del pacchetto di proposte da parte della Commissione sull'assistenza finanziaria all'Ucraina, gli elementi di tale pacchetto, in particolare la proposta di regolamento che istituisce un prestito per le riparazioni all'Ucraina e la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093, sono stati oggetto di intense consultazioni in sede di Consiglio. Da tali consultazioni è emerso che il regolamento modificativo (UE, Euratom) 2020/2093 al fine di consentire che le passività potenziali connesse al sostegno all'Ucraina siano sostenute attivandogli stanziamenti necessari nel bilancio dell'Unione al di sopra dei massimali fissati nel quadro finanziario pluriennale era un elemento importante per alcuni Stati membri e condizione necessaria per il loro appoggio al prestito per le riparazioni all'Ucraina. Tuttavia, taluni Stati membri si sono invece mostrati riluttanti a sostenere la possibile spesa derivante da tali stanziamenti e la passività potenziali connesse a tale prestito.
- (8) Nelle conclusioni del 18 dicembre 2025 il Consiglio europeo ha concordato di fornire all'Ucraina un prestito di 90 miliardi di EUR per gli anni dal 2026 al 2027 sulla base di un prestito dell'Unione sui mercati dei capitali coperto dal margine di manovra del bilancio dell'Unione. Le conclusioni del Consiglio europeo stabiliscono anche che, nel quadro di una cooperazione rafforzata, a norma dell'articolo 20 del trattato dell'Unione europea (TUE) in relazione a uno strumento basato sull'articolo 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), qualsiasi mobilitazione di risorse del bilancio dell'Unione come garanzia per tale prestito non inciderà sugli obblighi finanziari di Repubblica ceca, Ungheria o Slovacchia.

- (9) Dopo il 3 dicembre 2025 gli organi preparatori del Consiglio, compreso il Coreper, si sono riuniti in diverse occasioni al fine di trovare un accordo sulla serie di atti proposti dalla Commissione, tra cui la proposta di regolamento che istituisce il prestito per le riparazioni all'Ucraina e la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093. Il 19 dicembre 2025, il Coreper ha preso atto dell'impossibilità di raggiungere l'obiettivo di un prestito entro un termine ragionevole attraverso il pacchetto di atti legislativi e giuridici proposto dalla Commissione, che prevede il coinvolgimento dell'intera Unione. Tale valutazione ha tenuto conto dell'urgente necessità dell'Ucraina di ricevere assistenza finanziaria. Ha inoltre stabilito che lo strumento che fornisce il prestito all'Ucraina, e le modifiche del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 che tale strumento richiederebbe, possa essere concordato, in ultima istanza, soltanto combinando accordi unanimi sulla proposta di modifica di tale regolamento e una decisione che autorizza la cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un prestito per l'Ucraina, a norma dell'articolo 212 TFUE, mentre le spese risultanti dall'attuazione di tale atto, diverse dalle spese amministrative per le istituzioni, sono a carico degli Stati membri partecipanti, conformemente all'articolo 332 TFUE.

- (10) Il 20 dicembre 2025 il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia hanno inviato una lettera comune alla Commissione chiedendole di presentare al Consiglio una proposta di decisione che autorizzi una cooperazione rafforzata finalizzata a fornire all'Ucraina un prestito di 90 miliardi di EUR per gli anni dal 2026 al 2027 sulla base di un prestito dell'UE sui mercati dei capitali coperto dal margine di manovra del bilancio dell'UE, dando attuazione ai punti 3 e 4 delle conclusioni del Consiglio europeo (EUCO 24/25) e al punto 8 del testo sull'Ucraina che ha ricevuto il fermo sostegno di 25 capi di Stato o di governo (EUCO 26/25).
- (11) L'assistenza finanziaria ai paesi terzi a norma dell'articolo 212 TFUE non è di competenza esclusiva dell'Unione a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, TFUE. La fornitura di assistenza finanziaria all'Ucraina mediante una cooperazione rafforzata in linea con le modalità previste dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 18 dicembre 2025 rientra quindi tra le competenze non esclusive dell'UE.

- (12) La cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione persegue vari obiettivi che rafforzano il processo di integrazione dell'Unione conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, TUE. In primo luogo, fornire assistenza finanziaria all'Ucraina contribuisce agli obiettivi dell'Unione di cui all'articolo 3 TUE, in particolare alla pace e alla sicurezza nell'Unione e nel mondo, nonché allo sviluppo sostenibile dell'Europa basata, tra l'altro, su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi. L'assistenza finanziaria all'Ucraina attenua gli effetti delle azioni della Russia sulla sicurezza e sull'economia dell'Unione e dei paesi del suo vicinato. La sconfitta dell'Ucraina aumenterebbe il rischio di aggressione da parte della Russia nei confronti di uno degli Stati membri o di un paese nel vicinato dell'Ucraina, compresi i paesi candidati e avrebbe ripercussioni dirette e indirette sulla sicurezza e sulla situazione economica dell'Unione. Le ripercussioni dell'aggressione della Russia sull'economia dell'Unione sarebbero ancora più gravi qualora l'Ucraina non fosse in grado di sostenere gli impegni di bilancio necessari per portare avanti lo sforzo bellico. In secondo luogo, poiché l'Ucraina è anche un paese candidato all'adesione, il sostegno dell'Unione è un investimento strategico per la pace, la sicurezza, la stabilità e la prosperità in Europa e una posizione migliore per far fronte alle sfide globali, contribuendo nel contempo all'attuazione del regolamento (UE) 2024/792, in particolare mediante le riforme in materia di Stato di diritto, la riforma della pubblica amministrazione e il rafforzamento delle istituzioni democratiche che sono fondamentali per l'adesione.

In terzo luogo, la fornitura di assistenza finanziaria all'Ucraina ha ricadute positive sul mercato interno e offre maggiori opportunità economiche e commerciali a reciproco beneficio dell'Unione e dell'Ucraina, sostenendo nel contempo la graduale trasformazione di tale paese anche attraverso l'attuazione del piano per l'Ucraina, modificato dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/2157 del Consiglio⁷. In quarto luogo, l'Unione ha visto deteriorarsi notevolmente il proprio contesto di sicurezza, non solo a causa della persistente minaccia da parte della Russia, del suo passaggio ancora più deciso a un'economia di guerra e dell'andamento del conflitto in Ucraina, ma anche delle incertezze derivanti dall'avvento di una situazione geopolitica in cui l'Unione deve intensificare in modo significativo gli sforzi tesi a garantire la propria difesa autonomamente. In tale contesto, l'erogazione di assistenza finanziaria all'Ucraina persegue obiettivi che sono vantaggiosi ai fini del potenziamento della base industriale e tecnologica di difesa europea, nel contesto degli strumenti e dei programmi dell'Unione che promuovono la cooperazione industriale con l'Ucraina nel settore della difesa, in particolare il regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio⁸ e il regolamento (UE) 202.../... del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della difesa⁹⁺.

⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2025/2157 del Consiglio, del 17 ottobre 2025, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2024/1447 relativa all'approvazione della valutazione del piano per l'Ucraina (GU L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa (GU L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Regolamento (UE) 202.../... del Parlamento europeo e del Consiglio del ... che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa ("EDIP") (GU L, ..., ELI: ...).

⁺ GU: inserire nel testo l'anno e il numero di serie del regolamento di cui al documento PE CONS 52/25 REV 1 (2024/0061 (COD)) e inserire nella nota a piè pagina corrispondente l'anno, il numero di serie, la data e il riferimento della pubblicazione di tale regolamento.

- (13) La cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione, rispetta i trattati e il diritto dell'Unione e deve essere organizzata in modo da non recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non dovrebbe neppure costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.
- (14) L'attuazione della cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione comporta spese diverse dalle spese amministrative per le istituzioni e passività potenziali connesse all'assistenza finanziaria fornita mediante il prestito all'Ucraina, per le quali è prevista una garanzia al di sopra dei massimali fissati nel quadro finanziario pluriennale per l'assistenza finanziaria.
- (15) La cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione deve rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. Gli Stati membri che non partecipano non dovrebbero contribuire al finanziamento delle spese per la cooperazione rafforzata o alla copertura della garanzia per le passività potenziali connesse al prestito all'Ucraina. Pertanto gli Stati membri che non partecipano dovrebbero avere diritto a una rettifica conformemente all'articolo 11 del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio¹⁰. La rettifica dovrebbe coprire le spese relative alla cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione e l'eventuale attivazione della garanzia per le passività potenziali connesse al prestito all'Ucraina.

¹⁰ Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (GU L 168 del 7.6.2014, pag. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) La cooperazione rafforzata autorizzata dalla presente decisione è aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi alle condizioni stabilite nella presente decisione. Qualsiasi nuovo Stato membro partecipante dovrebbe contribuire al finanziamento della spesa per la cooperazione rafforzata dalla data in cui la sua partecipazione prende effetto a norma dell'articolo 331, paragrafo 1, TFUE. Dovrebbe inoltre assicurare la copertura della garanzia per le passività potenziali connesse al sostegno nell'ambito del prestito all'Ucraina contratte dall'Unione fin dall'inizio della cooperazione rafforzata in vista dell'attuazione di tale prestito. A tal fine, dalla data in cui la sua partecipazione prende effetto a norma dell'articolo 331, paragrafo 1, TFUE, lo Stato membro in questione dovrebbe contribuire con la sua quota proporzionale a qualsiasi attivazione della garanzia per le passività potenziali, comprese le attivazioni relative a passività potenziali che l'Unione ha contratto, nell'attuazione della cooperazione rafforzata, prima di tale data,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica di Finlandia, e il Regno di Svezia sono autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un prestito per l'Ucraina alle condizioni descritte nella presente decisione, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a ..., ...

Per il Consiglio

Il presidente
