



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

**Servizio affari internazionali**

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

**Servizio Studi**

**13**

**Marzo 2025**

## Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo 2025

*Il 6 marzo ha avuto luogo una riunione straordinaria del Consiglio europeo (vd. la [lettera di invito](#) del presidente **António Costa**).*

*All'incontro ha preso parte il presidente dell'Ucraina, **Volodymyr Zelensky**.*

*Sono state oggetto di discussione le seguenti questioni:*

- **Ucraina.** *Sul punto non sono state adottate conclusioni, ma un [documento](#) a firma del Presidente del Consiglio europeo, sostenuto da 26 capi di Stato e di governo dell'UE, senza l'approvazione del primo ministro ungherese, Viktor Orbán.*

*Il Consiglio europeo ha ribadito che continuerà a fornire sostegno all'Ucraina e al suo popolo. In vista del nuovo impulso ai negoziati - che dovrebbero portare a una pace globale, giusta e duratura - è stata sottolineata l'importanza dei seguenti principi: 1. non possono esservi negoziati sull'Ucraina senza l'Ucraina; 2. non possono esservi negoziati che incidano sulla sicurezza europea senza il coinvolgimento dell'Europa (viene evidenziato che la sicurezza dell'Ucraina, dell'Europa, transatlantica e globale sono interconnesse); 3. qualsiasi tregua o cessate il fuoco può aver luogo solo come parte di un processo che conduca a un accordo di pace globale; 4. qualsiasi accordo di questo tipo occorre sia accompagnato da solide e credibili garanzie di sicurezza per l'Ucraina che contribuiscano alla deterrenza di future aggressioni russe; 5. la pace deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.*

*L'Unione europea si è impegnata ad aumentare la pressione sulla Russia, anche mediante l'adozione di ulteriori sanzioni e il rafforzamento dell'applicazione delle misure esistenti, al fine di indebolirne la capacità di continuare a condurre la sua guerra di aggressione.*

*L'Unione europea continuerà inoltre a fornire sostegno finanziario all'Ucraina, con un contributo nel 2025 di 30,6 miliardi di euro (a titolo dello [strumento per l'Ucraina](#)), che dovrebbero raggiungere i 12,5 miliardi di euro, e un importo di 18,1 miliardi di euro (a titolo dell'iniziativa [ERA del G7](#)), ripagato con i proventi straordinari derivanti dai beni russi bloccati;*

- ***difesa europea.*** *Facendo seguito alle sue precedenti conclusioni, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di continuare a 'incrementare considerevolmente' la spesa per la sicurezza e la difesa dell'Europa.*

*In particolare:*

- *è stata accolta con favore l'intenzione della Commissione di raccomandare al Consiglio l'attivazione della **clausola di salvaguardia nazionale** prevista dal **patto di stabilità e crescita** quale misura immediata, al fine di agevolare una significativa spesa per la difesa a livello nazionale in tutti gli Stati membri;*
- *è stato preso atto dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta relativa a un nuovo strumento dell'UE inteso a fornire agli Stati membri prestiti sostenuti dal bilancio dell'UE per un importo fino a concorrenza di **150 miliardi di euro**, con l'invito al Consiglio di esaminare tale proposta con urgenza;*
- *sono stati accolti con favore i piani della [Banca europea per gli investimenti](#) volti a rafforzare il suo sostegno all'industria europea della sicurezza e della difesa.*

*Al termine dell'incontro il presidente Costa ha pronunciato le sue [dichiarazioni](#), precedute da un [discorso](#) di apertura della presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen.*

*Si riportano di seguito le [Conclusioni](#) del Consiglio europeo straordinario.*

*Si riporta inoltre il testo che figura nel documento [EUCO 10/25](#)<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> In assenza di un consenso formale da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, come sopra richiamato, non è stato possibile approvare conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina. È stato invece adottato dal Presidente del Consiglio europeo un documento *EUCO 10/25*, che si precisa essere stato "sostenuto con fermezza da 26 capi di Stato o di governo". Si segnala peraltro che in passate riunioni del Consiglio europeo, nel corso delle quali non si era pervenuto a un consenso fra i capi di Stato e di governo, erano state adottate semplici 'dichiarazioni' del Presidente del Consiglio europeo.

---

7 marzo 2025

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## **Riunione straordinaria del Consiglio europeo (6 marzo 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 26 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. L'Unione europea è sin dall'inizio al fianco dell'Ucraina, che esercita il suo diritto naturale di autotutela contro la guerra di aggressione su vasta scala della Russia, e continuerà a rimanere al fianco dell'Ucraina e del suo popolo. 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.
3. La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha implicazioni più ampie per la sicurezza europea e internazionale. Fin dall'inizio della guerra, l'Unione europea e i suoi Stati membri, unitamente ai loro partner e alleati, hanno sottolineato la necessità di porvi fine attraverso una pace globale, giusta e duratura, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale. Il Consiglio europeo accoglie con favore tutti gli sforzi tesi a raggiungere tale pace.
4. Tenuto conto del nuovo slancio nei negoziati che dovrebbero portare a tale pace globale, giusta e duratura, il Consiglio europeo sottolinea l'importanza dei principi seguenti:
  - a) non possono esservi negoziati sull'Ucraina senza l'Ucraina;
  - b) non possono esservi negoziati che interessano la sicurezza europea senza il coinvolgimento dell'Europa. La sicurezza dell'Ucraina, quella dell'Europa, quella transatlantica e quella mondiale sono interconnesse;
  - c) qualsiasi tregua o cessate il fuoco può avvenire solo nell'ambito di un processo che porti a un accordo di pace globale;
  - d) qualsiasi accordo di questo tipo deve essere accompagnato da solide e credibili garanzie di sicurezza per l'Ucraina che contribuiscano alla deterrenza di una futura aggressione russa;

- e) la pace deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.
5. Per conseguire la "pace attraverso la forza", l'Ucraina deve trovarsi nella posizione più forte possibile, di cui solide capacità militari e di difesa proprie del paese siano una componente essenziale. Questo vale prima, durante e dopo i negoziati volti a porre fine alla guerra. A tale scopo, l'Unione europea resta determinata, in coordinamento con i partner che condividono le stesse idee e con gli alleati, a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione un sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico rafforzato e ad aumentare la pressione sulla Russia, anche mediante l'adozione di ulteriori sanzioni e il rafforzamento dell'applicazione delle misure esistenti, al fine di indebolirne la capacità di continuare a condurre la sua guerra di aggressione.
  6. L'Unione europea continuerà a fornire all'Ucraina un sostegno finanziario regolare e prevedibile. Nel 2025 fornirà all'Ucraina 30,6 miliardi di EUR, con erogazioni a titolo dello strumento per l'Ucraina che dovrebbero raggiungere i 12,5 miliardi di EUR e un importo di 18,1 miliardi di EUR a titolo dell'iniziativa ERA del G7 ripagato con i proventi straordinari derivanti dai beni russi bloccati. Il Consiglio europeo invita la Commissione ad adottare rapidamente tutte le misure necessarie per concentrare nel periodo iniziale i finanziamenti a titolo dei suddetti strumenti. Esorta inoltre la Commissione e gli Stati membri ad avvalersi di tutte le opzioni nell'ambito dello strumento per l'Ucraina per aumentare il sostegno finanziario all'Ucraina.
  7. Il Consiglio europeo ha esaminato i lavori svolti in merito alla fornitura di sostegno militare all'Ucraina. In aggiunta ai fondi già impegnati a favore dell'Ucraina per quest'anno, si compiace della disponibilità degli Stati membri a intensificare urgentemente gli sforzi per affrontare le pressanti esigenze militari e di difesa dell'Ucraina, in particolare la fornitura di sistemi di difesa aerea, munizioni e missili, la fornitura alle brigate ucraine della formazione e delle attrezzature necessarie e le altre eventuali esigenze dell'Ucraina. Sottolinea, a tale proposito, l'importante ruolo della missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina). Il Consiglio europeo invita il Consiglio a portare avanti rapidamente i lavori sulle iniziative, segnatamente quella dell'alta rappresentante, volte a coordinare un maggiore sostegno militare dell'UE all'Ucraina, compresa la componente relativa alle esigenze militari prevista dall'iniziativa ERA del G7.

8. Un'Ucraina in grado di difendersi efficacemente è parte integrante di qualsiasi garanzia di sicurezza futura. In tale contesto, l'Unione europea e gli Stati membri sono determinati a contribuire alla formazione e all'equipaggiamento delle forze armate ucraine e a intensificare i lavori per sostenere e sviluppare ulteriormente l'industria della difesa dell'Ucraina e approfondire la sua cooperazione con l'industria europea della difesa.
9. Alla luce dei negoziati per una pace globale, giusta e duratura, l'Unione europea e gli Stati membri sono pronti a contribuire ulteriormente alle garanzie di sicurezza sulla base delle rispettive competenze e capacità, in linea con il diritto internazionale, anche valutando il possibile ricorso agli strumenti della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Le garanzie di sicurezza dovrebbero essere adottate insieme con l'Ucraina, nonché con i partner che condividono le stesse idee e con i partner della NATO.
10. Il Consiglio europeo ricorda che 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. Il Consiglio europeo sottolinea il diritto naturale dell'Ucraina di scegliere il proprio destino, sulla base della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione europea intensificherà il sostegno agli sforzi di riforma dell'Ucraina nel suo percorso verso l'adesione all'UE.
12. Il Consiglio europeo invita la Commissione, la Slovacchia e l'Ucraina a intensificare gli sforzi per trovare soluzioni praticabili alla questione del transito del gas, tenendo conto nel contempo delle preoccupazioni espresse dalla Slovacchia.
13. Il Consiglio europeo ritornerà su tale questione nella prossima riunione.

## **Riunione straordinaria del Consiglio europeo (6 marzo 2025) – Conclusioni**

Si accludono per le delegazioni le conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione in oggetto.

### **I. UCRAINA**

1. Il Consiglio europeo ha proceduto a uno scambio di opinioni con Volodymyr Zelenskyy, presidente dell'Ucraina.
2. Il Consiglio europeo ha discusso degli ultimi sviluppi per quanto riguarda l'Ucraina. Il testo che figura nel documento EUCO 10/25 è stato sostenuto con fermezza da 26 capi di Stato o di governo.
3. Il Consiglio europeo ritornerà sulla questione nella prossima riunione.

### **II. DIFESA EUROPEA**

4. Ricordando la dichiarazione di Versailles del marzo 2022 e la bussola strategica per la sicurezza e la difesa, il Consiglio europeo sottolinea che l'Europa deve diventare più sovrana, maggiormente responsabile della propria difesa e meglio attrezzata per agire e affrontare autonomamente le sfide e le minacce immediate e future con un approccio a 360 gradi. La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni sulla sicurezza europea e globale in un quadro in evoluzione costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea.
5. In tale contesto, l'Unione europea accelererà la mobilitazione degli strumenti e dei finanziamenti necessari al fine di rafforzare la sicurezza dell'Unione europea e la protezione dei nostri cittadini. In questo modo, l'Unione potenzierà la sua prontezza complessiva alla difesa, ridurrà le sue dipendenze strategiche, affronterà le sue carenze in termini di capacità critiche e rafforzerà la base industriale e tecnologica di difesa europea di conseguenza in tutta l'Unione affinché sia in grado di assicurare una migliore fornitura di attrezzature nelle quantità e al ritmo accelerato necessari. Ciò contribuirà altresì a dare una spinta alla competitività industriale e tecnologica europea.

6. Sulla scorta delle sue precedenti conclusioni e in linea con le rispettive competenze conferite dai trattati, nonché alla luce della recente lettera della presidente della Commissione, il Consiglio europeo sottolinea la necessità di continuare a incrementare considerevolmente la spesa per la sicurezza e la difesa dell'Europa, e:
- a) accoglie con favore l'intenzione della Commissione di raccomandare al Consiglio l'attivazione, in modo coordinato, della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita quale misura immediata, e invita la Commissione a esplorare ulteriori misure, tenendo conto dei pareri del Consiglio, assicurando nel contempo la sostenibilità del debito, al fine di agevolare una significativa spesa per la difesa a livello nazionale in tutti gli Stati membri;
  - b) invita la Commissione a proporre fonti di finanziamento supplementari per la difesa a livello dell'UE, anche attraverso ulteriori possibilità e incentivi offerti a tutti gli Stati membri, sulla base dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri, nell'uso delle loro dotazioni attuali a titolo dei pertinenti programmi di finanziamento dell'UE, e a presentare rapidamente proposte in tal senso;
  - c) prende atto dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta relativa a un nuovo strumento dell'UE inteso a fornire agli Stati membri prestiti sostenuti dal bilancio dell'UE per un importo fino a concorrenza di 150 miliardi di EUR, e invita il Consiglio a esaminare tale proposta con urgenza;
  - d) accoglie con favore la recente lettera della presidente del Gruppo Banca europea per gli investimenti e i piani ivi contenuti volti a rafforzare il suo sostegno all'industria europea della sicurezza e della difesa, salvaguardando nel contempo le sue operazioni e la sua capacità di finanziamento, e invita il consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti (BEI) a continuare con urgenza ad adeguare le pratiche della BEI in materia di prestiti all'industria della difesa, in particolare rivalutando l'elenco delle attività escluse e aumentando il volume dei finanziamenti disponibili nel settore della sicurezza e della difesa;
  - e) sottolinea l'importanza di mobilitare finanziamenti privati per l'industria della difesa e invita la Commissione a valutare misure a tale riguardo, anche segnalando agli investitori privati l'importanza dell'industria della difesa per l'Europa in generale;

- f) individua il seguente primo elenco di ambiti d'azione prioritari a livello dell'UE nel settore delle capacità tenendo conto degli insegnamenti tratti dalla guerra in Ucraina, conformemente ai lavori già svolti nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa e in piena coerenza con la NATO: difesa aerea e missilistica; sistemi di artiglieria, comprese capacità di attacco in profondità di precisione; missili e munizioni; droni e sistemi antidrone; abilitanti strategici, anche in relazione allo spazio e alla protezione delle infrastrutture critiche; mobilità militare; questioni cibernetiche; intelligenza artificiale e guerra elettronica;
- g) evidenzia che la difesa di tutte le frontiere terrestri, aeree e marittime dell'UE contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel suo complesso, in particolare per quanto riguarda la frontiera orientale dell'UE, tenuto conto delle minacce poste dalla Russia e dalla Bielorussia;
- h) inoltre, considerando le minacce alle restanti frontiere dell'UE, sottolinea l'importanza della loro difesa;
- i) sottolinea l'importanza di un'aggregazione più sistematica della domanda, dell'armonizzazione dei requisiti e degli appalti congiunti al fine di ridurre i costi complessivi, assicurare la standardizzazione e l'interoperabilità e offrire all'industria europea, comprese le PMI e le società a media capitalizzazione, una maggiore prevedibilità, nonché contribuire al buon funzionamento di un mercato dell'industria della difesa che sia meglio in grado di mobilitare gli investimenti privati e pubblici e garantisca un accesso transfrontaliero alle catene di approvvigionamento della difesa;
- j) invita l'Agenzia europea per la difesa, unitamente all'alta rappresentante, alla Commissione e agli Stati membri, a valutare rapidamente le procedure adeguate a tale scopo;
- k) invita i colegislatori a concludere quanto prima i negoziati sul programma per l'industria europea della difesa (EDIP);
- l) sottolinea l'importanza di continuare a sostenere la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo attraverso il Fondo europeo per la difesa;
- m) invita la Commissione e i colegislatori a portare avanti rapidamente i lavori sulla semplificazione del quadro giuridico e amministrativo, in particolare per gli appalti

pubblici, la cooperazione industriale nonché gli obblighi di autorizzazione e di informazione, al fine di affrontare tutti gli ostacoli e le strozzature che impediscono il rapido potenziamento dell'industria della difesa, anche per le PMI e le società a media capitalizzazione. In tale contesto, il Consiglio europeo invita la Commissione a dare priorità a un omnibus di semplificazione specifico per la difesa.

7. Il Consiglio europeo ricorda altresì che un'Unione europea più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che, per gli Stati che ne sono membri, resta il fondamento della loro difesa collettiva. Invita gli Stati membri che sono anche alleati della NATO a coordinarsi in vista del vertice NATO del giugno 2025. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di collaborare con i partner non appartenenti all'UE che condividono le stesse idee.
8. Quanto precede fa salvo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tiene conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa, conformemente ai trattati.
9. Il Consiglio europeo attende con interesse il libro bianco sul futuro della difesa europea, compresa l'inclusione in quest'ultimo di ulteriori elementi e opzioni volti a dare un sostanziale impulso ai finanziamenti per la difesa europea e a rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea.
10. Il Consiglio europeo ritornerà su tale questione nelle riunioni di marzo e giugno.