



Proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, per il rinnovo dei permessi di soggiorno in possesso di cittadini ucraini, nonché per la sicurezza dei giornalisti freelance

D.L. 201/2025 / A.C. 2754

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2754
D.L.	201/2025
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 201, recante disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, per il rinnovo dei permessi di soggiorno in possesso di cittadini ucraini, nonché per la sicurezza dei giornalisti freelance
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Date:	
emanazione:	31 dicembre 2025
presentazione:	31 dicembre 2025
assegnazione:	31 dicembre 2025
Commissioni competenti:	III Affari esteri, IV Difesa
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VII Cultura, XIV Politiche UE e Comitato per la legislazione

Premessa

Lo scorso 29 dicembre il Consiglio dei Ministri, su proposta della Presidente del Consiglio, del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministro della difesa, ha approvato il decreto legge n. 201 del 2025, che introduce disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, per il rinnovo dei permessi di soggiorno in possesso di cittadini ucraini, nonché per la sicurezza dei giornalisti *freelance*.

Il provvedimento in esame è connesso - come precisato dalla relazione illustrativa - con "la necessità di ottemperare agli impegni assunti dall'Italia nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza atlantica, per affrontare più efficacemente la crisi internazionale in atto in Ucraina, che incide sugli equilibri geopolitici e mina la sicurezza e la stabilità internazionali, tenuto conto dell'importanza degli sforzi in atto per il raggiungimento di una soluzione al conflitto".

Il decreto si compone di 3 articoli. Il primo articolo contiene, al comma 1, la proroga di termini in materia di cessioni di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari, e al comma 2 la proroga dei permessi di soggiorno per protezione speciale in possesso di cittadini ucraini. L'articolo 2 riguarda la sicurezza dei giornalisti *freelance*. Infine, l'articolo 3 contiene l'entrata in vigore.

La proroga contenuta nell'**articolo 1, comma 1**, è resa necessaria dall'imminente scadenza del termine di autorizzazione fissato, inizialmente, al 31 dicembre 2022, poi prorogato al 31 dicembre 2023 dall'[articolo 1 del decreto-legge 2 dicembre 2022, n. 185](#); fino al 31 dicembre 2024, con l'art. 1 del [decreto-legge 21 dicembre 2023, n. 200](#), e da ultimo fino al 31 dicembre 2025, con l'[art. 1 decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 200](#).

L'intervento contenuto nell'**articolo 1, comma 2**, è volto a consentire di rinnovare ulteriormente, fino al 4 marzo 2027, i permessi di soggiorno per protezione speciale in possesso di cittadini ucraini presenti sul territorio nazionale in data antecedente al 24 febbraio 2022, in conformità alla recente Decisione di esecuzione (UE) 2025/1460 del

Necessità ed
urgenza del
provvedimento

Precedenti
autorizzazioni
all'invio di
armamenti

Consiglio del 15 luglio 2025 che ha consentito, fino alla citata data, il proseguimento dell'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina.

L'**articolo 2** prevede specifici obblighi in capo agli editori in materia di formazione sulla sicurezza e di copertura assicurativa in favore dei giornalisti freelance che vengono inviati in zone di guerra, prevedendo un contributo statale sperimentale per l'anno 2026.

Il conflitto russo-ucraino

Il **24 febbraio 2022** la Russia ha attuato un'offensiva militare su larga scala che ha portato in poco tempo le proprie truppe in prossimità di Kiev e a tentare l'occupazione di centri nevralgici nel Sud e nell'Est dell'Ucraina.

Sin dall'inizio del conflitto, l'Italia ha assicurato il proprio sostegno politico, militare, finanziario e umanitario all'Ucraina, cui si sono aggiunte anche l'accoglienza dei rifugiati ucraini in fuga dalla guerra e il contributo materiale per il recupero delle infrastrutture energetiche.

Gli sforzi diplomatici per cercare di porre fine al conflitto più sanguinoso in Europa dalla seconda guerra mondiale si sono intensificati negli ultimi mesi, ma non hanno portato a progressi concreti in questa fase ed i combattimenti sul campo vanno avanti, così come i reciproci attacchi oltre confine. Nelle recenti riunioni della **Coalition of the Willing**, a tutti i livelli, è stato ribadito **sostegno multidimensionale a Kiev** e l'impegno a proseguire la discussione sulla futura architettura delle garanzie di sicurezza (in definizione) e sul sostegno finanziario all'Ucraina (cfr. [dichiarazione](#) al termine del vertice della cosiddetta Coalizione dei Volenterosi del 6 gennaio 2026).

In generale, si ricorda che **nel 2025** le forze russe **hanno compiuto l'avanzata più significativa** in Ucraina, rispetto al 2023 e al 2024.

Secondo il canale Telegram ucraino DeepState, nel corso del 2025 la Federazione Russa ha esteso il controllo **su ulteriori 4.336** chilometri quadrati di territorio ucraino, circa 1.223 chilometri quadrati in meno di quelli dichiarati da Mosca.

A sua volta un'analisi condotta dall'AFP sui dati forniti dallo statunitense *Institute for the Study of War* (si veda [qui](#)), che collabora con il *Critical Threats Project* (CTP) - due centri di ricerca USA specializzati nello studio dei conflitti-, riferisce che nel 2025 la Russia avrebbe conquistato **oltre 5.600** km quadrati di territorio, più che nel 2024 e nel 2023 messi insieme. Questi 5.600 km quadrati rappresenterebbero lo 0,94% della superficie dell'Ucraina.

Sempre secondo l'analisi dell'AFP alla fine di dicembre, Mosca controllava totalmente o parzialmente il 19,4% del territorio ucraino. Circa il 7%, compresa la Crimea e alcune zone del Donbass, era già sotto il controllo russo prima dell'invasione del febbraio 2022.

La Russia ha tuttavia perso 125 km quadrati nella regione di Kharkiv (est) e 55 km quadrati in quella di Dnipropetrovsk (centro-est), due zone da cui il piano statunitense propone il ritiro russo. Queste riconquiste ucraine sono le più importanti dal giugno 2023, durante una vasta controffensiva contro Mosca.

Si ricorda, inoltre, che il 2025 ha visto anche **un'imponente operazione investigativa delle agenzie anticorruzione ucraine** nei confronti di esponenti anche di Governo a Kiev. La ministra dell'Energia Svitlana Grynchuk e quello della Giustizia German Galushchenko hanno rassegnato le dimissioni a seguito dello scandalo di corruzione che ha travolto il settore energetico, con particolare riferimento alla distrazione massiccia di fondi destinati alla resilienza energetica.

Fin dall'inizio del conflitto il Governo ha riferito in Parlamento sugli sviluppi del conflitto.

Con riferimento alle comunicazioni più recenti si ricorda che lo scorso **25 settembre 2025** si è svolta un' [informativa urgente](#) del Ministro della Difesa Crosetto in Aula **su quanto in corso sul fronte Est dell'Europa**.

Nel corso della richiamata informativa il Ministro della Difesa ha dichiarato che **gli sconfinamenti di mezzi russi negli spazi aerei polacco ed estone** avvenuti il 9 e 19 settembre rappresentano "un campanello d'allarme che non possiamo ignorare. Sono eventi che rappresentano test e provocazione e richiedono una risposta ferma, razionale e coordinata. Il potenziamento della deterrenza sul fianco Est della Nato sono risposte adeguate che dimostrano buonsenso ed equilibrio". "L'Italia" - ha sottolineato il ministro - "ha messo in campo misure concrete. In Estonia sono già schierati 4 F35, un Samp-T che sarà prorogato ed un aereo radar Caew. Siamo tra i principali contributori sul fronte Est con oltre 2mila militari e ciò testimonia la serietà del nostro impegno; la nostra postura è ferma ma non provocatoria. Bisogna evitare di cadere nelle provocazioni perchè un'escalation avrebbe conseguenze per tutti. La deterrenza è la base per aprire una strada al dialogo, dobbiamo dimostrare che Ue e Nato sono uniti".

In precedenza l' **11 settembre 2025**, due giorni dopo il bombardamento israeliano in Qatar nel quadro di un'operazione contro i vertici di Hamas, aveva avuto luogo l' [informativa urgente del Ministro degli Esteri Tajani](#) sui recenti sviluppi delle crisi in Ucraina e Medio Oriente, nonché in materia di commercio internazionale, mentre il **15 luglio 2025** la III Commissione della camera aveva svolto l' [audizione](#) di rappresentanti dell'*Ukrainian World Congress* (UWC).

Si ricorda, inoltre, che il **3 luglio 2025** le Commissioni riunite Esteri e Difesa Camera e la Commissione Esteri e Difesa Senato hanno svolto l'[audizione](#) del Vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, e del Ministro della Difesa sugli

Il conflitto nel 2025

Recenti Comunicazioni/informative del Governo

esiti del vertice Nato svoltosi a L'Aja dal 24 al 25 giugno 2025. Nel suo intervento, il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale ha indicato in particolare **la Conferenza per la ricostruzione dell'Ucraina prevista a Roma il 10-11 luglio** come possibile "trampolino per la pace", ribadendo quanto già espresso nelle precedenti comunicazioni del [27 marzo](#) e del [1° aprile 2025](#). (Per un approfondimento sul complesso delle comunicazioni e delle informative rese dal Governo sul conflitto Russo ucraino, si rinvia all'apposito [tema dell'attività parlamentare](#))

Per un approfondimento sulla Conferenza si rinvia alla [Newsletter sulla Conferenza internazionale per la ripresa dell'Ucraina \(URC 2025\) Roma, 10 -11 luglio 2025](#), a cura del Servizio Rapporti Internazionali della Camera dei deputati.

Contenuto

L'articolo 1, comma 1, del [decreto-legge n. 201/2025](#) in esame **proroga fino al 31 dicembre 2026**, l'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, prevista dall'articolo 2-bis del [decreto 25 febbraio 2022, n. 14](#), convertito con modificazioni dalla [legge 5 aprile 2022, n. 28](#), **con priorità per quelli logistici, sanitari, ad uso civile e di protezione dagli attacchi aerei, missilistici, con droni e cibernetici**.

Si tratta del primo decreto di proroga che contiene la precisazione delle priorità.

L'autorizzazione è concessa "nei termini e con le modalità" stabilite nella normativa richiamata.

A tal proposito si ricorda che l'articolo 2-bis, del [decreto legge n. 14 del 2022](#) ha autorizzato, **previo atto di indirizzo delle Camere**, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative ucraine, in deroga alla [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), e agli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo, n. 66 del 2010 e alle connesse disposizioni attuative, che disciplinano la cessione di materiali di armamento.

L'autorizzazione alla cessione era stata già prorogata, da ultimo, fino al 31 dicembre 2025, dal [D.L. 200/2024](#).

Proroga fino al 31 dicembre 2026 dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari

La [legge n. 185 del 1990](#) e gli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare

La [legge n. 185 del 1990](#) individua in via generale alcune fattispecie di **divieto ad esportare ed importare i materiali** di armamento ed i requisiti indispensabili per poter operare nel settore e fissa dettagliatamente le modalità e le varie fasi dei procedimenti autorizzativi, nonché le misure sanzionatorie in caso di violazione delle norme.

In particolare, essa vieta l'autorizzazione ad effettuare le movimentazioni di prodotti per la difesa quando queste contrastino con il principio della Costituzione italiana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei prodotti per la difesa ovvero sussistono elementi per ritenere che il destinatario previsto utilizzi gli stessi prodotti a fini di aggressione contro un altro Paese. Ne discende, tra l'altro, il divieto di autorizzazione delle operazioni in questione: quando il Paese destinatario è in stato di conflitto armato, in contrasto con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite; nel caso sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture di armi da parte di organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce; quando il governo di quel Paese sia responsabile di gravi violazioni dei diritti umani accertate da organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce; quando vi si destinino a bilancio militare risorse eccedenti le proprie esigenze di difesa.

La legge consente l'effettuazione delle operazioni relative ai **prodotti per la difesa** solo alle imprese iscritte nel registro delle imprese del settore della difesa. Tali operazioni possono avere **come destinatari** solo Governi esteri, organizzazioni internazionali riconosciute dal Governo italiano ovvero imprese estere autorizzate dai rispettivi Governi. Inoltre prescrive una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta in materia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. A tal proposito si ricorda che ai sensi dell'articolo 44 del Codice dell'ordinamento militare (**COM**, di cui al [decreto legislativo n. 66 del 2010](#)), richiamato dall'[articolo 3 della legge n. 185 del 1990](#), presso il Segretariato generale della Difesa, è istituito il registro nazionale delle imprese e consorzi di imprese operanti nel settore della progettazione, produzione, importazione, esportazione, trasferimento intracomunitario, intermediazione, manutenzione e lavorazioni comunque connesse di materiale di armamento, precisate e suddivise secondo le funzioni per le quali l'iscrizione può essere accettata. Copie di tale registro nazionale e dei suoi aggiornamenti sono trasmesse, per i fini della [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), ai Ministeri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico. **Solo agli iscritti** nel

Il divieto ad esportare ed importare materiali di armamento

registro nazionale **possono essere rilasciate le autorizzazioni a iniziare trattative contrattuali** e a effettuare operazioni di esportazione, importazione, transito, trasferimento intracomunitario e intermediazione di materiale di armamento. Ai sensi dell'[articolo 5 della citata legge n. 185 del 1990](#) il Presidente del Consiglio dei Ministri invia al Parlamento una relazione entro il 31 marzo di ciascun anno in ordine alle operazioni autorizzate e svolte entro il 31 dicembre dell'anno precedente, **anche con riguardo alle operazioni svolte nel quadro di programmi intergovernativi** o a seguito di concessione di licenza globale di progetto, di autorizzazione globale di trasferimento e di autorizzazione generale o in relazione ad esse, fermo l'obbligo governativo di riferire analiticamente alle Commissioni parlamentari circa i contenuti della relazione entro 30 giorni dalla sua trasmissione. [Qui](#) l'ultima relazione trasmessa al parlamento ([Doc. LXVII](#), n. 4) [qui](#) il relativo *dossier*.

Si ricorda che la [legge n. 185 del 1990](#) è stata in più parti novellata dal [decreto legislativo 22 giugno 2012](#), n. 105 – adottato in base alla delega di cui alla Legge comunitaria 2010, art. 12 -, che si è reso necessaria dopo l'approvazione della [direttiva 2009/43/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, riguardante "le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, enumerati in un apposito allegato, e ad accrescere al contempo la sicurezza degli approvvigionamenti transfrontalieri a beneficio delle forze armate e delle cooperazioni industriali europee".

Per un approfondimento si rinvia al seguente [dossier](#).

Ai sensi dell'**articolo 311 COM**, il Ministero della difesa **può cedere a titolo gratuito materiali non d'armamento**, dichiarati fuori servizio o fuori uso, in favore di: a) Paesi in via di sviluppo e Paesi partecipanti al partenariato per la pace, nell'ambito dei vigenti accordi di cooperazione; b) organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri; b-bis) amministrazioni dello Stato nell'ambito di programmi di recupero economico-sociale di aree del territorio nazionale soggette a crisi industriale. Il Ministero della difesa può, altresì, procedere alla cessione di materiali d'armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche a condizione che tale cessione abbia ad oggetto esclusivamente materiali difensivi e previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari (art. 311 c. 2 COM).

Con riferimento alle cessioni a titolo oneroso l'**articolo 310 COM** prevede che il regolamento (TUOM), secondo le procedure di modifica da esso previste, individui, nell'ambito delle pianificazioni di ammodernamento connesse al nuovo modello organizzativo delle Forze armate, i materiali e i mezzi suscettibili di alienazione e le procedure, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, nel rispetto della [legge 9 luglio 1990, n. 185](#).

Si ricorda che è attualmente in discussione, presso la Camera, in seconda lettura, il disegno di legge A.C.1730, di riforma della [legge 185/1990](#). Per approfondimenti si rinvia alla [scheda del provvedimento](#).

L'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione, nonché le modalità di realizzazione della stessa (anche ai fini dello scarico contabile), sono definiti con **uno o più decreti del Ministro della difesa**, adottati di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze ([art. 2 bis](#), comma 2 del decreto [legge n. 14/2022](#)).

Ai sensi dell'art. 2-bis, comma 3, del [decreto legge n. 14 del 2022](#), il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, **con cadenza almeno trimestrale, riferiscono alle Camere** sull'evoluzione della situazione in atto, "anche alla luce di quanto disposto dai precedenti commi 1 e 2" (che disciplinano, appunto, la cessione di armi).

Il [13 dicembre 2022](#) il Senato e la Camera, in seguito alle comunicazioni del Ministro della Difesa ai sensi del [articolo 1 del decreto-legge n. 185 del 2022](#), hanno approvato risoluzioni che impegnano il Governo, tra l'altro, a proseguire il sostegno militare all'Ucraina (al Senato risoluzioni n. [6-00009](#), n. [6-00008](#) e n. [6-00011](#); alla Camera risoluzioni n. [6-00012](#), n. [6-00014](#) e n. [6-00016](#)). Analoga discussione si è svolta, sia alla Camera che al Senato, il 10 gennaio 2024, in relazione al [decreto legge 200/2023](#), con l'approvazione di risoluzione che impegnano il Governo a proseguire il sostegno militare all'Ucraina.

Si ricorda, inoltre, che il 21 gennaio 2025 al **Senato** e il 22 gennaio 2025 alla **Camera**, in seguito alle comunicazioni rese dal Ministro della Difesa ai sensi del [articolo 1 del decreto-legge n. 185 del 2022](#), sono state **approvate le risoluzioni** che impegnano il Governo, tra l'altro, **a proseguire il sostegno militare all'Ucraina** (al Senato la [risoluzione n. 6 Craxi, Terzi Di Sant'Agata, Pucciarelli, Petrenga, Barcaiolo, Ronzulli, Galliani, Rosso, Lotito, Damiani, Trevisi, Ternullo, Silvestro, Paroli](#), risultando assorbite o precluse le altre proposte di risoluzione presentate; alla Camera è stata interamente approvata la [risoluzione n. 6-147 Bignami, Molinari, Barelli e Lupi](#); sono state parzialmente approvate le risoluzioni [n. 6-148 Braga e altri](#), [n. 6-152 Faraone e altri](#), nel testo riformulato, la risoluzione n. 6-151 Richetti e altri e, infine, nel testo riformulato, la risoluzione [Della Vedova e Magi n. 6-153](#)).

In relazione alle cessioni in oggetto, sono stati finora emanati i seguenti dodici decreti ministeriali:

1. [d.m. 2 marzo 2022](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 marzo);

Le risoluzioni approvate dal Senato e dalla Camera

I D.M. precedentemente emanati

2. [d.m. 22 aprile 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
3. [d.m. 10 maggio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile);
4. [d.m. 26 luglio 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 29 luglio);
5. [d.m. 7 ottobre 2022](#) (Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre);
6. [d.m. 31 gennaio 2023](#) (Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2023);
7. [d.m. 23 maggio 2023](#) (Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2023);
8. [d.m. 19 dicembre 2023](#) (Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2023);
9. [d.m. 25 giugno 2024](#) (Gazzetta Ufficiale del 10 luglio 2024);
10. [d.m. 12 dicembre 2024](#) (Gazzetta Ufficiale del 23 dicembre 2024);
11. [d.m. 10 aprile 2025](#) (Gazzetta Ufficiale del 20 maggio 2025);
12. [d.m. 14 novembre 2025](#) (Gazzetta Ufficiale del 1° dicembre 2025).

I decreti ministeriali appena citati hanno il medesimo contenuto. I mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari di cui si autorizza la cessione sono elencati in un **allegato, "elaborato dallo Stato maggiore della difesa"**, che è **classificato**, e quindi non disponibile. Lo Stato maggiore della difesa viene anche autorizzato ad adottare "le **procedure più rapide per assicurare la tempestiva consegna** dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti".

In relazione a ciascuno di questi decreti ministeriali, il Ministro della difesa *pro tempore* è **auditato presso il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR)**.

Per l'undicesimo pacchetto l'audizione si è tenuta il **7 maggio 2025**. Per il **dodicesimo pacchetto** l'audizione si è tenuta il **25 novembre 2025**.

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede il rinnovo **fino al 4 marzo 2027**, su richiesta dell'interessato, dei **permessi di soggiorno per protezione speciale** in possesso di **cittadini ucraini** presenti sul territorio nazionale prima del 24 febbraio 2022.

Si tratta dei permessi di soggiorno già rinnovati ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, che ha disposto il rinnovo per una sola volta e con durata annuale, dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi dell'articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, del testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998). Tale disposizione, oggetto di abrogazione ad opera del comma 1 del medesimo articolo 7, prevedeva il divieto di respingimento ed espulsione di una persona in ragione del rispetto della sua vita privata e familiare, che consentiva poi l'ottenimento di un permesso per protezione speciale.

Successivamente, il DL 202/2024 ha previsto il rinnovo dei permessi di soggiorno in possesso di cittadini ucraini, sempre su richiesta dell'interessato, fino al 4 marzo 2026 (art. 2, comma 2).

Il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale in favore degli sfollati provenienti dall'Ucraina dopo l'inizio del conflitto ha la sua base giuridica nella **Decisione di esecuzione (UE) 2022/382** del Consiglio dell'Unione europea del 4 marzo 2022, più volte prorogata (da ultimo fino al **4 marzo 2027** dalla Decisione di esecuzione (UE) 2025/1460 del Consiglio dell'Unione Europea del 15 luglio 2025).

Con la Decisione del 2022 l'Unione ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina e ha attivato, per la prima volta, il meccanismo previsto dalla direttiva relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati (direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, recepita dal nostro ordinamento dal D.Lgs. 85/2003).

Il D.Lgs. 85/2003, tra le misure di accoglienza e di protezione degli sfollati, prevede anche il **rilascio di un permesso di soggiorno** (art. 4, lett. e). Il rilascio del permesso di soggiorno è disciplinato dal DPCM 28 marzo 2022.

La decisione prevede la possibilità per i cittadini dell'Ucraina e loro familiari (e anche per i cittadini di paesi terzi che beneficiavano di protezione internazionale prima del 24 febbraio 2024) in fuga dal paese di risiedere e muoversi nel territorio dell'UE per un periodo fino a un anno, estendibile dal Consiglio di un anno ulteriore (e, su proposta della Commissione europea, di un ulteriore anno ancora, fino quindi ad un massimo di 3 anni, ai sensi della direttiva 2001/55/CE) con possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria.

Per i cittadini di paesi terzi con legale residenza in Ucraina, che non sono in grado di tornare in modo sicuro al loro paese o regione di origine, gli Stati membri possono scegliere se applicare il meccanismo di protezione permanente previsto per i cittadini ucraini o uno *status* adeguato ai sensi del loro diritto nazionale.

Rinnovo dei permessi di soggiorno per protezione speciale

La Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio

In particolare, l'articolo 2 della predetta decisione si applica alle seguenti categorie di persone che sono sfollate dall'Ucraina, a partire dal 24 febbraio 2022:

- cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- e
- familiari delle predette categorie di persone.

Gli Stati membri applicano la decisione o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale nei confronti degli apolidi e dei cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

Gli Stati membri, inoltre, possono applicare la decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

La decisione prevede anche che la Commissione coordini la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio delle capacità di accoglienza e l'individuazione di eventuali necessità di ulteriore sostegno. Le agenzie dell'UE, tra cui Frontex, l'Agenzia dell'UE per l'asilo ed Europol, possono fornire ulteriore sostegno operativo su richiesta degli Stati membri.

Il 18 marzo 2022 la Commissione europea ha pubblicato le [linee guida operative](#) per aiutare gli Stati membri nell'applicazione delle disposizioni della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea.

Il **comma 3 dell'articolo 1** contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Clausola di invarianza finanziaria

La relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto legge in esame afferma che l'art.1, co. 1 prevede che le cessioni possano essere effettuate attraverso decreti interministeriali (Difesa-Esteri-Economia) che definiscono l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione, nonché le modalità di realizzazione della stessa, anche ai fini dello scarico contabile.

Si ricorda che le cessioni di mezzi, materiali e armamenti avvengono **a titolo non oneroso** per la parte ricevente (cioè il governo ucraino) ma, al pari di quelle realizzate dagli altri Stati membri, sono **parzialmente rimborsate dall'Unione europea** attraverso i fondi dello Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*).

Su tale strumento si rinvia all'[approfondimento](#) sul sito del Consiglio europeo.

Per tali cessioni Il Consiglio dell'Unione ha disposto lo stanziamento di **6,1 miliardi** di euro. Nel marzo 2024 è stato anche istituito, all'interno dello strumento, un fondo speciale per il sostegno all'Ucraina, con ulteriori 5 miliardi di euro. Il sostegno finanziario stanziato attraverso lo strumento europeo per la pace ha raggiunto un totale di **11,1 miliardi di EUR**.

Si segnala anche che l'[articolo 29 bis](#), del decreto legge [n. 21 del 2022](#) ha novellato l'articolo 2-bis del citato [decreto legge n. 14 del 2022](#), al fine di specificare che le somme in entrata derivanti dai decreti ministeriali che definiscono l'elenco dei mezzi, dei materiali e degli equipaggiamenti militari oggetto di cessione alle autorità governative dell'Ucraina, devono essere **riassegnate integralmente** sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Da ultimo, il comma 14 dell'**articolo 13 della legge di bilancio per il 2026-2028**, ([legge 30 dicembre 2025, n. 199](#)), analogamente a quanto già previsto dalle precedenti leggi di bilancio, autorizza il Ragioniere generale dello Stato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione, allo stato di previsione del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 2026, delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle istituzioni dell'Unione europea, concernenti le misure di assistenza supplementari connesse allo strumento europeo per la pace (EPF) tese a sostenere ulteriormente le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine.

L'**articolo 2** pone a carico degli editori committenti **obblighi di formazione e di copertura assicurativa in favore dei giornalisti freelance** inviati in aree di guerra o ad alto rischio di conflitto armato, offrendo, in via sperimentale per l'anno 2026, un contributo statale a copertura dei relativi costi, erogabile su richiesta dell'editore, nel limite di spesa massimo complessivo di 600.000 euro e nel limite massimo di 60.000 euro a singolo contributo.

Disposizioni in materia di sicurezza dei giornalisti freelance

La disposizione in commento, composta di **tre commi**, reca disposizioni in materia di **sicurezza dei giornalisti freelance**.

Il **comma 1** prevede che i giornalisti, iscritti al relativo Ordine, che esercitano la professione in forma autonoma, indipendente e senza avere rapporti di lavoro subordinato (i cosiddetti **giornalisti "freelance"**), se inviati in **aree di guerra o ad alto rischio di conflitto armato** devono essere **formati** sui temi della sicurezza e devono avere adeguata **copertura assicurativa** da parte degli editori da cui hanno ricevuto l'incarico.

Ai sensi del **comma 2**, ferme restando le disposizioni dell'articolo 19-*bis* del [decreto-legge n. 7 del 2015](#), in materia di sicurezza dei viaggiatori, il **costo dell'assicurazione e della formazione** di cui al comma 1 è coperto, in **via sperimentale**, per l'esercizio finanziario **2026**, da un **contributo a carico dello Stato**, concesso su **istanza dell'editore** interessato da presentare al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ogni editore potrà essere ammesso a un contributo non superiore a 60.000 euro e nel **limite massimo di spesa** complessivo non superiore a **600.000 euro**.

Il citato articolo 19-*bis* del [decreto-legge n. 7 del 2015](#) attribuisce al **Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale** il compito di **rendere pubblici**, attraverso il proprio sito web istituzionale ed anche avvalendosi del contributo informativo degli organismi di informazione, **le condizioni e gli eventuali rischi** per l'incolumità dei cittadini italiani che intraprendono viaggi in Paesi stranieri, nonché i comportamenti rivolti ragionevolmente a ridurre i rischi e l'eventuale raccomandazione di non effettuare viaggi in determinate aree.

La norma chiarisce che, comunque, resta fermo che le conseguenze dei viaggi all'estero ricadono nell'esclusiva **responsabilità individuale** di chi assume la decisione di intraprendere o di organizzare i viaggi stessi.

Il **comma 3** dispone in ordine alla **copertura** degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione dei commi precedenti, prevedendo che ad essi il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri provveda, nel limite massimo di spesa di 600.000 euro per l'anno 2026, a valere sulle risorse del **Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria** di cui all'articolo 1 della [legge n. 198 del 2016](#), senza incidere sulla quota spettante al Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

Il Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria

Il **Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria** è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'[articolo 1 della legge n. 198 del 2016](#), al fine di assicurare la piena attuazione dei principi di cui all'[articolo 21 della Costituzione](#), in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale.

I beneficiari del contributo sono le **imprese editrici di quotidiani e periodici** e le **imprese dell'emittenza radiofonica e televisiva locale**. La disciplina per i contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici è dettata dal [decreto legislativo n. 70 del 2017](#); quella per i contributi alle imprese dell'emittenza radiofonica e televisiva locale è dettata dal [decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2017](#).

Il Fondo è annualmente **ripartito tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero delle imprese e del made in Italy**, per gli interventi di rispettiva competenza, sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri delle imprese e del made in Italy e dell'economia e delle finanze (si veda, per il 2025, il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2025](#)).

Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è annualmente stabilita la destinazione delle risorse ai diversi interventi di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri (si veda, per il 2025, il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 2025](#)).

Si segnala che l'articolo 1, comma 316, della legge di bilancio per il 2024 ([legge n. 213 del 2023](#)) ha conferito al Governo il compito di procedere, con **regolamento di delegificazione**, alla **ridefinizione e all'integrazione dei criteri per l'erogazione dei contributi** a sostegno del settore dell'editoria e dell'informazione, al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie del Fondo, anche in ragione della trasformazione tecnologica digitale e dei nuovi contenuti informativi.

L'**articolo 3** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vale a dire il 31 dicembre 2025.

Entrata in vigore

Unione Europa e Ucraina: Sostegno finanziario, Assistenza militare e prospettive di adesione

(a cura del Servizio per i Rapporti con l'Unione europea)

Il Consiglio europeo, nella riunione del **18-19 dicembre**, ha adottato un [documento politico](#) sull'Ucraina – non sottoscritto da **Ungheria** e **Slovacchia** – nel quale l'Unione europea ribadisce il proprio sostegno all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina, confermando al contempo la prospettiva del suo futuro ingresso nell'Unione.

Consiglio europeo, nella riunione del 18-19 dicembre 2025

Nel quadro degli sforzi internazionali volti a una composizione negoziata del conflitto, l'Unione europea ha sostenuto l'iniziativa diplomatica degli **Stati Uniti d'America**, presentando una controproposta – concordata anche con il **Regno Unito** – che prevedeva, tra l'altro: la riaffermazione della sovranità dell'Ucraina; il mantenimento, a Kyiv,

di un contingente militare più ampio rispetto a quanto ipotizzato nel piano statunitense; un graduale e condizionato alleggerimento del regime sanzionatorio; nonché la ricostruzione del Paese mediante l'utilizzo dei beni russi congelati nell'Unione europea.

Il documento richiama altresì i principi fondamentali che, secondo l'Unione europea e gli Stati membri, devono orientare il processo negoziale e costituire la base di un eventuale accordo di pace, in particolare:

- non possono esservi negoziati sull'Ucraina senza il coinvolgimento dell'Ucraina;
- non possono esservi negoziati che incidano sulla sicurezza europea senza il coinvolgimento dell'Europa, atteso che la sicurezza dell'Ucraina, dell'Europa e del contesto internazionale sono strettamente interconnesse;
- qualsiasi tregua o cessate il fuoco può essere concepito esclusivamente nell'ambito di un processo volto al conseguimento di un accordo di pace globale;
- qualsiasi accordo deve essere accompagnato da garanzie di sicurezza solide e credibili per Kyiv, idonee a prevenire future aggressioni russe;
- la pace deve rispettare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

Le [conclusioni del vertice](#), adottate **all'unanimità**, richiamano i principi già affermati nella riunione del 6 marzo 2025 e ribaditi nei successivi vertici, che l'Unione europea e gli Stati membri indicano come **quadro di riferimento per l'avvio e la conduzione dei negoziati di pace**.

E' importante ricordare che il **27 novembre scorso**, il **Parlamento europeo** ha approvato una [risoluzione](#) sulla posizione dell'Unione europea rispetto al piano proposto e sull'impegno dell'UE a favore di una pace giusta e duratura per l'Ucraina. In tale risoluzione, tra l'altro, il Parlamento:

- ribadisce che i territori ucraini temporaneamente occupati non potranno essere riconosciuti giuridicamente dall'Unione europea e dagli Stati membri come parte della Federazione russa;
- invita gli Stati membri ad adottare e attuare un solido prestito di riparazione a favore dell'Ucraina, finanziato mediante i beni russi congelati;
- riafferma che le sanzioni non dovranno essere revocate prima della conclusione e dell'attuazione di un accordo di pace.

Nelle conclusioni approvate all'unanimità, già richiamate, il **Consiglio europeo del 18-19 dicembre 2025** ha approvato la concessione di un prestito di **90 miliardi di euro** a favore dell'**Ucraina** per il biennio **2026-2027**, coperto dal margine di manovra del bilancio **UE**, con l'esplicita esenzione dagli obblighi finanziari per **Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia**.

Il sostegno finanziario

L'iniziativa mira a garantire le risorse di bilancio e militari necessarie alla difesa e alla deterrenza contro l'aggressione della **Russia**. Il documento specifica inoltre che l'erogazione del sostegno e le garanzie di sicurezza avverranno nel pieno rispetto delle specifiche politiche di difesa di alcuni **Stati membri** e degli interessi di sicurezza collettivi.

Il prestito costituisce un'alternativa al disegno della Commissione europea presentato negli scorsi mesi di impiegare le **risorse immobilizzate della Banca centrale russa** per far fronte alle necessità finanziarie dell'Ucraina. La proposta della Commissione aveva infatti incontrato la forte opposizione del **Belgio**, dove ha sede la società **Euroclear**, che detiene la maggior parte dei beni russi congelati nell'UE. È stata inoltre registrata l'opposizione della **Francia**. Anche il **governo italiano** aveva espresso perplessità, richiedendo ulteriori approfondimenti tecnico-giuridici sulla legittimità della proposta.

Il contributo complessivo dell'UE e degli Stati membri all'Ucraina ha raggiunto circa **187,3 miliardi di euro**, inclusi **3,7 miliardi** provenienti dai proventi dei beni russi congelati. Di questa somma, **100,6 miliardi** sono stati mobilitati nell'ambito dell'approccio *Team Europe* come forma di sostegno finanziario e di bilancio nonché di assistenza umanitaria, **66 miliardi** destinati all'assistenza militare e circa **17 miliardi** per sostenere gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati ucraini (dati aggiornati al 1° dicembre 2025).

Il contributo derivante dal **bilancio dell'UE** è stimato dalla Commissione europea in **21,5 miliardi nel 2025, 21 miliardi nel 2024, 19,5 miliardi nel 2023 e 11,6 miliardi nel 2022**.

Una quota rilevante deriva dallo **Strumento per l'Ucraina**, [istituito](#) il 29 febbraio 2024, con una dotazione complessiva di **50 miliardi di euro** (33 miliardi di prestiti e 17 miliardi di sovvenzioni) per il quadriennio 2024-2027. L'accesso a tali risorse è subordinato all'attuazione, da parte di Kyiv, delle riforme indicate nel **Piano per l'Ucraina**, già valutato positivamente dal Consiglio dell'UE.

Al 14 novembre 2025 sono stati complessivamente erogati a titolo di tale strumento **34 miliardi** di euro cui si deve aggiungere un'ulteriore erogazione di circa **2,3 miliardi** di euro approvata dal Consiglio l'11 dicembre scorso e disborsata il 22 dello stesso mese.

Lo Strumento comprende le risorse del **Quadro per gli investimenti in Ucraina**, volto ad attirare investimenti pubblici e privati per la ripresa e la ricostruzione, che finora ha mobilitato **6,9 miliardi** di euro di risorse UE con una mobilitazione attesa di investimenti per 21,5 miliardi.

A ciò si affianca la **speciale assistenza macrofinanziaria (ERA)**, deliberata con [regolamento](#) del 28 ottobre 2024, che dà attuazione all'impegno assunto dal G7 nel giugno 2024 per offrire prestiti all'Ucraina.

Tale meccanismo, alimentato dalle **rendite dei beni russi congelati** e da contributi di Stati membri e Paesi terzi, impegna l'UE per **18 miliardi**, di cui **14** erogati nel **2025**. Al momento dell'adozione del regolamento il valore complessivo dei profitti generati dagli attivi della Banca centrale russa congelati nell'UE, era stimato in circa **258 miliardi di euro**.

La [proposta](#) per il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, presentata il 16 luglio 2025, prevede una riserva (*Ukraine Reserve*) di **100 miliardi di euro** per l'erogazione di prestiti all'Ucraina nell'ambito dello **strumento Global Europe**, destinato a sostituire tutti gli strumenti di assistenza finanziaria a paesi terzi dell'UE, tra cui lo Strumento per l'Ucraina.

Nel maggio 2022 la Commissione ha varato il [Piano d'azione per i corridoi di solidarietà](#), finanziati dall'UE con circa **2 miliardi** di euro, per istituire itinerari logistici alternativi per ferrovia, strada e vie navigabili interne, consentendo all'Ucraina di **esportare quasi 199 milioni di tonnellate di merci**, di cui quasi 88 milioni di tonnellate di cereali, semi oleosi e prodotti correlati e **importare circa 88 milioni di tonnellate** di merci, tra cui aiuti militari e umanitari e carburante.

Il sostegno al commercio ucraino

Per l'UE il miglioramento dei collegamenti con l'Ucraina è destinato nel lungo termine a favorire la sua **integrazione nel mercato comune europeo**.

Lo scorso ottobre è inoltre entrato in vigore l'[accordo aggiornato](#) per la realizzazione di una **zona di libero scambio** tra UE e Ucraina.

Dal 2022 al 2024 l'UE e gli Stati membri hanno mobilitato complessivamente a sostegno dell'esercito ucraino **66 miliardi** di euro, di cui **6,1 miliardi** tramite lo **Strumento europeo per la pace** e **59,9 miliardi** tramite contributi bilaterali degli Stati membri.

L'assistenza militare

L'UE ha risposto alla richiesta di munizioni e missili da parte dell'Ucraina, con **tre tipi di intervento**:

- il rifornimento delle Forze armate ucraine con **2 milioni di munizioni** entro il **2025**;
- **acquisti** congiunti dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia), anche attraverso l'[Agenzia europea per la Difesa](#), di **munizioni da 155 mm e di missili**, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina;
- l'incremento delle **capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili**.

L'UE ha inoltre promosso una **missione di assistenza militare a sostegno** delle forze armate ucraine ([EUMAM Ucraina](#)), che ha formato **circa 85.000 soldati** ucraini. La missione, a cui partecipano con offerta di formazione e personale 24 Stati membri, è iniziata nel novembre 2022 per una durata di due anni, e [prorogata](#) fino al 15 novembre **2026**, con una dotazione di circa **409 milioni di euro**.

La missione, volta a rafforzare la capacità delle Forze Armate ucraine di difendere l'integrità del paese e di scoraggiare altre offensive russe, coopera con la **NATO**. Offre **formazione** alle forze armate ucraine a livello base, avanzato e specializzato in settori quali assistenza medica, difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN), attività di sminamento, logistica e comunicazione. Vi hanno finora preso parte, anche con proprio personale, **24 Stati membri, tra cui l'Italia**, nonché la **Norvegia**. Le attività hanno luogo su territorio dell'UE, principalmente in Polonia e Germania.

Alla missione di assistenza militare, si affianca l'**EUAM Ucraina, missione civile** istituita il 22 luglio 2014, il cui mandato è stato rivisto nel 2022 per tener conto della **guerra di aggressione della Russia** e successivamente prorogato fino al **2027**. L'EUAM fornisce sostegno alle autorità ucraine nel perseguimento dei crimini internazionali commessi nel contesto dell'aggressione militare della Russia, nonché nella gestione integrata delle frontiere.

La **riunione, svoltasi a Parigi il 6 gennaio scorso**, della **Coalizione dei volenterosi** – che riunisce 35 Stati UE ed extra-UE che si sono impegnati a sostenere l'Ucraina - si è conclusa con una **dichiarazione** dell'impegno a fornire **garanzie di sicurezza** all'Ucraina **dopo il cessate il fuoco**, ivi compreso il **sostegno alle Forze armate ucraine** e un sistema di **monitoraggio** del cessate il fuoco guidato dagli Stati Uniti. Francia e Regno Unito si sono altresì impegnati a stanziare truppe in territorio ucraino.

Nel [documento](#) sull'Ucraina, il **Consiglio europeo del 18-19 dicembre 2025** ha ribadito la determinazione a intensificare la pressione sulla **Russia**, invitando il Consiglio a elaborare ulteriori pacchetti sanzionatori. Ha sottolineato l'importanza strategica del coordinamento con il **G7** per rafforzare le misure antielusione.

Riguardo alla sicurezza energetica, il documento rileva l'efficacia delle azioni intraprese contro la "flotta ombra" russa nel ridurre i proventi di Mosca. Tuttavia, si richiede un'ulteriore azione coordinata degli **Stati membri**, anche nei confronti degli Stati di bandiera, per mitigare i rischi residui e contrarre ulteriormente le entrate russe.

Infine, il **Consiglio europeo** ha condannato con fermezza il sostegno militare fornito da attori esterni, citando esplicitamente **Iran, Bielorussia e Repubblica popolare democratica di Corea**. Viene formulata l'esortazione alla cessazione immediata di qualsiasi assistenza diretta o indiretta, con specifico riferimento alla fornitura di componenti e tecnologie a duplice uso.

L'UE ha adottato sanzioni contro la Russia fin dall'inizio della sua invasione dell'Ucraina nel 2022. Il 30 giugno scorso il Consiglio ha prorogato di altri sei mesi, fino al **31 gennaio 2026**, le misure sanzionatorie già adottate nel 2014 per l'annessione della Crimea.

Il **15 dicembre**, con l'obiettivo di limitare ulteriormente la capacità della Russia di generare profitti che possono essere impiegati nel conflitto, sono state adottate nuove [misure restrittive](#) nei confronti di altre **cinque persone e quattro entità** per il supporto prestato alla **flotta ombra russa** e alla sua catena del valore.

Con tali misure sono attualmente **oltre 2.600 le persone e le entità** soggette a sanzioni dell'UE in risposta alla continua aggressione militare della Russia contro l'Ucraina.

Gli individui colpiti da misure restrittive sono **imprenditori** riconducibili, direttamente o indirettamente, alle principali compagnie petrolifere statali russe **Rosneft e Lukoil**, tutti coinvolti in attività economiche che da un lato forniscono una importante fonte di entrate al Governo della Federazione Russa e dall'altra, impiegando navi **che trasportano petrolio greggio o prodotti petroliferi** provenienti o esportati dalla Russia, nascondono la vera origine di tali prodotti con pratiche di spedizione irregolari e ad alto rischio.

Le entità destinatarie delle nuove sanzioni sono **compagnie di navigazione** con sede negli **Emirati arabi uniti**, in **Vietnam** ed in **Russia**, che possiedono o gestiscono petroliere soggette a misure restrittive imposte dall'UE o da altri paesi in quanto facenti parte della flotta ombra russa e che trasportano petrolio greggio o prodotti petroliferi praticando pratiche di spedizione irregolari.

Le misure restrittive consistono nel **congelamento dei beni** che si trovano nel territorio dell'Unione e nel divieto per i cittadini e le aziende dell'UE **di mettere a loro disposizione fondi**. Le persone sono inoltre soggette ad un **divieto di viaggio**, che impedisce loro di entrare o transitare attraverso gli Stati membri dell'UE.

Nella stessa data del 15 dicembre, il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti di altre dodici persone e due entità, per il loro coinvolgimento nelle **attività ibride** della Russia, tra cui la manipolazione e l'interferenza di informazioni straniere (FIMI) e le attività informatiche a danno dell'UE, dei suoi Stati membri e di Stati partner.

Le nuove misure si basano sul regime di misure restrittive - adottato l'8 ottobre 2024 e in vigore fino al 9 ottobre 2026 - in risposta alle azioni destabilizzanti della Russia, e rivolto a coloro che adottano azioni e politiche del Governo della Federazione Russa che compromettono i valori fondamentali dell'UE e dei suoi Stati membri, la loro sicurezza, stabilità, indipendenza e integrità. Il regime di sanzioni è rivolto anche ai responsabili di attività ibride contro paesi terzi e organizzazioni internazionali.

In risposta al sostegno fornito allo sforzo bellico russo e alle minacce ibride, il **Consiglio** ha introdotto un nuovo criterio per sanzionare individui ed entità legati alla **Bielorussia** che compromettano la sicurezza, lo Stato di diritto o la democrazia nell'UE. La decisione fa seguito alle recenti incursioni di palloni aerostatici nello spazio aereo della **Lituania**, che hanno causato la chiusura temporanea dell'aeroporto di **Vilnius**.

Sulla base delle nuove disposizioni, l'UE potrà imporre misure restrittive contro chi danneggia o interrompe la funzionalità di **infrastrutture critiche**; è coinvolto nella manipolazione di **informazioni straniere** e interferenze; minaccia il funzionamento delle **istituzioni democratiche** o dei **servizi di interesse pubblico**; agevola l'ingresso non autorizzato nel territorio degli **Stati membri**.

Si ricorda che il 23 ottobre è stato [adottato](#) il **XIX pacchetto di misure economiche restrittive e sanzioni** volte a colpire settori chiave che alimentano l'invasione illegale dell'Ucraina da parte della Russia, tra cui l'**energia**, la **finanza** ed il **complesso militare-industriale**. Nella stessa data il Consiglio ha rafforzato il controllo sugli spostamenti dei **diplomatici russi** in tutta l'UE e adottato ulteriori misure nei confronti dei responsabili del trasferimento forzato di **minori ucraini**.

Con riguardo al **divieto di importazione di gas naturale** liquefatto (GNL) e di gas da gasdotto, rispettivamente dalla fine del 2026 e dall'autunno 2027, la Commissione europea ha presentato il 17 giugno una [proposta](#) di regolamento su cui il Consiglio e il Parlamento europeo hanno [raggiunto](#) un [accordo provvisorio](#) lo scorso 3 dicembre su cui il Parlamento europeo si è pronunciato favorevolmente durante la seduta del 17 dicembre scorso. Il testo è ora in attesa dell'approvazione del Consiglio.

Con riferimento ai **diplomatici russi**, i loro spostamenti all'interno dello spazio Schengen, al di fuori dello Stato membro in cui sono accreditati, dovranno essere sottoposti ad un'**informazione preventiva** dello Stato UE interessato. Gli Stati membri dell'UE potranno autonomamente imporre un obbligo di **autorizzazione**.

Attacchi alle infrastrutture energetiche ucraine e rimpatrio di civili e minori

Il **Consiglio Europeo del 18-19 dicembre 2025** ha espresso ferma condanna per gli attacchi sistematici della **Russia** contro obiettivi civili e infrastrutture. Ha chiesto la mobilitazione delle risorse necessarie per la riparazione e la resilienza della rete, intensificando la fornitura di assistenza umanitaria, protezione civile ed equipaggiamenti energetici da parte dell'**UE** e dei suoi partner.

Sul fronte dei **diritti umani**, il documento rinnova l'appello urgente a **Russia** e **Bielorussia** per il rimpatrio immediato e sicuro di tutti i bambini e i civili ucraini deportati illegalmente. Vengono infine indicate come essenziali le misure di costruzione della fiducia, tra cui lo scambio di prigionieri di guerra, quali componenti imprescindibili del percorso verso la pace.

Dall'inizio della guerra, la Russia ha insistentemente colpito le infrastrutture critiche ed il sistema energetico ucraino, principalmente gli impianti di trasmissione dell'energia elettrica nel 2022 e 2023 e dal 2024 gli impianti di produzione di energia elettrica, con la distruzione di oltre la metà delle infrastrutture energetiche di Kyiv.

L'UE ha erogato almeno **2 miliardi di euro** di sostegno alla **sicurezza energetica**, ed ulteriori **160 milioni circa di euro** a sostegno della sicurezza energetica dell'Ucraina in vista dell'inverno 2024-2025. Il sostegno è utilizzato per:

- ripristinare le centrali elettriche e fornire più apparecchiature per soddisfare il 15% del fabbisogno dell'Ucraina
- aumentare le esportazioni di energia elettrica dell'UE per soddisfare il 12% del fabbisogno dell'Ucraina
- potenziare la produzione decentrata di energia, anche fornendo pannelli solari agli ospedali.

Con riguardo alla deportazione illegale di **minori ucraini** in Russia, la Commissione europea sostiene la [Coalizione internazionale per il rimpatrio dei bambini ucraini](#), lanciata a Kiev il 2 febbraio 2024, e intende collocare questo tema in cima all'agenda globale con un vertice internazionale di alto livello.

Attraverso il [documento](#) approvato da 25 Stati membri, il **Consiglio Europeo del 18-19 dicembre 2025** ha confermato la determinazione dell'UE nel garantire l'accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e le gravi violazioni connesse all'aggressione della Russia. Ha inoltre chiesto che sia reso operativo il tribunale speciale sul crimine di aggressione contro l'Ucraina. Ha infine accolto con favore la firma della Convenzione istitutiva della Commissione internazionale per le richieste di risarcimento.

Il 24 giugno scorso è stato firmato l'[accordo](#) tra il Consiglio d'Europa e il governo ucraino per l'istituzione del **Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina** che dovrebbe avere sede nei Paesi Bassi.

Il nuovo organismo, non ancora operativo per le **incertezze** relative al suo **finanziamento**, è stato richiesto dall'Ucraina nel maggio 2025 e fortemente sostenuto dall'UE che dovrebbe offrire un contributo finanziario annuo di 10 milioni di euro.

I costi per il suo funzionamento sono tuttavia stimati dal Consiglio d'Europa in circa 75 milioni annui. Tale difficoltà di finanziamento è aggravata dal ridimensionamento del sostegno statunitense agli organismi multinazionali e alla stessa Ucraina.

L'impegno per la sua istituzione è stato preso congiuntamente il [9 maggio 2025](#) dall'UE, dal Consiglio d'Europa, dal governo ucraino, oltre che da una coalizione che comprende la Commissione europea, l'Alta Rappresentante e 37 paesi UE ed extra-UE.

Il **crimine di aggressione**, consistente nell'utilizzo deliberato della forza armata contro un altro Stato, in violazione della Carta delle Nazioni Unite, non può essere sottoposto alla Corte penale internazionale (CPI), la cui competenza è di indagare sui crimini di guerra, sui crimini contro l'umanità e sul genocidio in Ucraina.

Le autorità nazionali ucraine potranno deferire le indagini e le azioni penali nazionali in corso relative al reato di aggressione al procuratore del tribunale speciale. Le prove

Tutela dei civili, sicurezza energetica e giustizia internazionale

Accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e risarcimenti

Il Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina

raccolte nel contesto dei lavori svolti – anche con la partecipazione di 5 Stati membri dell'UE (Polonia, Lettonia, Estonia, Romania e Lituania) nell'ambito [del Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione \(ICPA\)](#), ospitato all'interno di Eurojust, saranno trasmesse, se del caso, anche al procuratore del tribunale speciale.

Il 16 dicembre, all'Aja, è stata formalizzata l'istituzione presso il Consiglio d'Europa di una **Commissione internazionale per i reclami** o per le richieste di risarcimento all'Ucraina, aperta anche agli Stati non membri del Consiglio d'Europa.

L'adesione dell'Ucraina all'UE

L'Ucraina ha presentato domanda di adesione all'UE il **28 febbraio 2022**.

Il [23 giugno](#) il Consiglio europeo ha concesso all'Ucraina lo **status di paese candidato** a pochi giorni di distanza dal parere formulato dalla Commissione europea.

Il **25 giugno 2024** i negoziati di adesione sono stati formalmente avviati con lo svolgimento della **prima conferenza intergovernativa** tra l'UE e l'Ucraina. Nel settembre 2025 è stato completato il **processo di screening** per valutare fino a che punto la legislazione ucraina sia già conforme agli standard dell'UE, prerequisito per l'avvio dei negoziati di adesione.

La commissaria europea per l'allargamento Kos ha più volte dichiarato soddisfatte le condizioni **per aprire i primi capitoli negoziali**. Tale passaggio - che richiede il consenso unanime degli Stati membri dell'UE - è stato tuttavia fin qui impedito dal **veto dell'Ungheria**, che ha mantenuto la tradizionale opposizione durante la riunione del **Consiglio Affari Generali** tenutasi il 16 dicembre scorso. Preso atto dei progressi fatti nel processo di allargamento, il **Consiglio** ha fornito nelle sue conclusioni le linee guida per ulteriori riforme.

Durante il suo intervento alla cerimonia di apertura del semestre di presidenza cipriota, il presidente Zelensky ha ribadito la sua volontà di aprire i primi capitoli negoziali e ringraziato il presidente Christodoulides per il supporto sulla questione.

Nel [pacchetto](#) annuale sull'allargamento presentato il 4 novembre scorso la Commissione europea registra solo limitati progressi nel campo del contrasto della corruzione e si dichiara intenzionata a sostenere l'Ucraina nel traguardo di chiudere i negoziati entro il 2028, a patto che vi sia **un'accelerazione delle riforme**, in particolare sulle **questioni fondamentali** e sullo **Stato di diritto**.

Relazioni allegare o richieste

Il testo è corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Come precisato dal Governo nel preambolo del decreto legge, la necessità e l'urgenza della proroga in esame è dovuta al protrarsi del grave conflitto in atto in Ucraina.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni del decreto legge sono riconducibili sia alla materia **politica estera e rapporti internazionali dello Stato** che alla materia **"difesa e Forze armate"**, che sono entrambe di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera a) e lettera d) della Costituzione).

Senato: Dossier n. 620
Camera: Progetti di legge n. 544
13 gennaio 2026

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nel settore politica estera e difesa	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	✕ CD_difesa
	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	✕ CD_esteri

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati 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.
D25201