



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# PROGRAMMA NAZIONALE PER L'UCRAINA 2025-2028 (FASE I)



STRATEGIA  
DI POLITICA  
ESTERA  
2024-2027



PROGRAMMA  
NAZIONALE  
PER L'UCRAINA  
2025-2028  
(FASE 1)



# Prefazione

Le distruzioni e le perdite umane nella guerra russa contro l'Ucraina sono di un'ampiezza inedita in Europa dalla fine della Seconda guerra mondiale. Questa aggressione costituisce un attacco non solo a un Paese, ma anche a valori fondamentali come la democrazia, la libertà e la sicurezza. La grave violazione del divieto dell'uso della forza, sancito dallo Statuto delle Nazioni Unite, da parte di un membro permanente del Consiglio di sicurezza segna una svolta epocale e impone un riorientamento della politica di sicurezza europea.

Il Consiglio federale attribuisce un'importanza strategica al sostegno e alla ricostruzione dell'Ucraina, come indicato nella Strategia di politica estera 2024–2027<sup>1</sup> e nella Strategia di cooperazione internazionale (Strategia CI) 2025–2028<sup>2</sup>. La Svizzera ha reagito rapidamente all'aggressione russa contro l'Ucraina: dal febbraio del 2022 il Consiglio federale ha rafforzato il suo sostegno a livello diplomatico e umanitario e ha lanciato segnali chiari, come l'adozione di sanzioni dell'UE, la concessione dello statuto di protezione S alle persone in fuga, il rafforzamento della cooperazione internazionale o ancora l'organizzazione di conferenze internazionali come la Ukraine Recovery Conference (nel 2022 a Lugano), la Conferenza di alto livello sulla pace in Ucraina (nel 2024 sul Bürgenstock) e la Ukraine Mine Action Conference (nel 2024 a Losanna).

Il Consiglio federale intende investire a lungo termine nella ricostruzione dell'Ucraina e per il periodo 2025–2036 stanzerà a tal fine 5 miliardi di franchi. Per la prima fase, fino al 2028, sono previsti 1,5 miliardi di franchi, finanziati nell'ambito della Strategia CI 2025–2028, adottata dal Parlamento alla fine del 2024. Per coprire i restanti 3,5 miliardi di franchi per la seconda fase (2029–2036), il Consiglio federale sta esaminando fonti di finanziamento supplementari.



Per la prima fase, il Consiglio federale ha adottato il presente programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028, che funge da quadro strategico per il sostegno e la ricostruzione dell'Ucraina e attua il programma di legislatura 2023–2027 (provvedimento 91). Il programma fa leva sulla presenza pluriennale della Svizzera in Ucraina e combina strumenti collaudati della cooperazione internazionale, come l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo e la promozione della pace, con nuovi approcci, come lo sminamento umanitario e la ricostruzione mirata, ponendo un accento sul coinvolgimento dell'economia privata svizzera, al fine di sfruttarne le competenze e le innovazioni per la ricostruzione e mobilitare investimenti privati.

Sulla scorta del programma nazionale sarà elaborato un quadro orientato ai risultati («results framework»), che definirà i risultati concreti da raggiungere con i vari strumenti. Tale quadro servirà a misurare l'efficacia, a rendere conto ai portatori di interesse e a monitorare continuamente i progressi fatti.

Vista la particolare importanza che riveste il programma nazionale per l'Ucraina, il Consiglio federale ne ha affidato la direzione a un «delegato del Consiglio federale per l'Ucraina» – direttamente subordinato ai capi del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) – che garantirà il coordinamento dei lavori della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e della Divisione Pace e diritti umani (Segreteria di Stato DFAE).

Ignazio Cassis  
Consigliere federale  
Capo del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Guy Parmelin  
Consigliere federale  
Capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR

<sup>1</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera 2024–2027

<sup>2</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategie tematiche > Strategia di cooperazione internazionale

# Sommario

<b>1. Analisi del contesto</b>	<b>5</b>	<b>6. Strumenti</b>	<b>15</b>
1.1. Contesto politico	5	6.1. Partenariati	15
1.2. Contesto economico	5	6.2. Dialogo politico	15
1.3. Contesto sociale	6	6.3. Attuazione finanziaria	15
1.4. Ripercussioni per il programma nazionale	6		
<b>2. Criteri d'intervento</b>	<b>7</b>	<b>7. Coordinamento dei donatori</b>	<b>16</b>
2.1. Bisogni in Ucraina	7	7.1. Panorama dei donatori	16
2.2. Valore aggiunto della Svizzera	7	7.2. Ukraine Donor Platform (UDP)	16
2.3. Interessi svizzeri	8		
2.4. Ripercussioni regionali	8	<b>8. Visibilità della Svizzera</b>	<b>17</b>
<b>3. Quadro di riferimento per la ricostruzione</b>	<b>9</b>	8.1. In Ucraina	17
3.1. I «principi di Lugano» per una ricostruzione globale	9	8.2. In Svizzera	17
3.2. «Build back better»: modernizzazione attraverso la ricostruzione	9		
3.3. Piano per l'Ucraina, strumento per l'Ucraina e riforme	9	<b>9. Basi legali</b>	<b>18</b>
<b>4. Orientamenti strategici</b>	<b>10</b>		
4.1. Ripresa economica	10	<b>10. Risorse</b>	<b>19</b>
4.2. Servizi pubblici	11	10.1. Preventivo	19
4.3. Protezione della popolazione civile e pace	11	10.2. Costi del gruppo di lavoro	19
4.4. Parametri di riferimento del Consiglio federale	12		
4.5. Strategia d'intervento	12	<b>11. Struttura direttiva e di governance</b>	<b>20</b>
<b>5. Cooperazione con attori svizzeri</b>	<b>13</b>	11.1. Struttura di progetto	20
5.1. Settore privato	13	11.2. Monitoraggio	20
5.2. Altri attori importanti	14	<b>12. Strategia di uscita</b>	<b>21</b>
		<b>Allegato</b>	<b>22</b>

# 1. Analisi del contesto

## 1.1. Contesto politico

Al momento dell'elaborazione del programma nazionale (inverno 2024) non è dato sapere quanto durerà la guerra, con quale intensità sarà portata avanti e come finirà. La situazione resta instabile. Tra le maggiori priorità dell'Ucraina figurano una pace giusta e duratura nonché l'integrazione euroatlantica con l'obiettivo di avviare negoziati di adesione all'UE. L'adesione all'UE, prospettata nel giugno del 2022, incentiva una serie di riforme, ma mancano mezzi finanziari, a causa delle ingenti spese per la difesa, così come personale qualificato, a causa della mobilitazione e della fuga di molte persone. Nel febbraio del 2024, l'84 per cento della popolazione era favorevole all'adesione all'UE. L'Ucraina riveste la massima priorità anche per l'UE, che ha promesso di sostenerla «per tutto il tempo necessario» («as long as it takes»).

Sono stati fatti progressi considerevoli nella digitalizzazione dei servizi pubblici, che malgrado la guerra garantiscono l'accesso alle prestazioni di servizio, promuovono la trasparenza e lottano contro la corruzione. Anche il decentramento ha rafforzato la resilienza, grazie al fatto che le decisioni sono prese tenendo conto delle esigenze della popolazione. La legge marziale limita tuttavia le riforme, riduce le competenze delle autorità locali e rafforza l'influenza delle amministrazioni militari regionali. Se le libertà di espressione e associazione restano sostanzialmente garantite malgrado la legge marziale, si vedono restrizioni alla libertà di riunione e una crescente pressione sui media indipendenti. A livello di politica interna, le istituzioni sono indebolite: sotto la legge marziale si è rinunciato a indire elezioni, con il consenso dell'opposizione. La fiducia nel presidente Zelensky è in calo, ma una maggioranza della popolazione continua a sostenerlo. L'adozione di nuove leggi richiede ora un maggior coinvolgimento dell'opposizione, compresi ex partiti filorusi.

La mobilitazione delle forze armate è un grave fardello per il Paese. Malgrado le perdite umane, gli attacchi aerei e i blackout energetici, la resilienza del Governo, dell'amministrazione e della popolazione così come la loro determinazione a difendere il Paese restano tuttavia impressionanti. La mobilitazione mette a dura prova le forze armate ucraine.

## 1.2. Contesto economico

L'Ucraina dipende dagli aiuti finanziari internazionali, soprattutto da parte dell'UE, degli Stati Uniti, del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca Mondiale, dal momento che le entrate interne sono destinate principalmente alla sicurezza e alla difesa. Nel 2023 la spesa pubblica è aumentata del 270 per cento e il deficit di bilancio ha raggiunto i 41 miliardi di dollari<sup>3</sup>. Gli aiuti sono vincolati a riforme in materia di politica fiscale, buongoverno e lotta contro la corruzione. Altre riforme sono previste in vista dell'adesione all'UE, in particolare per garantire l'accesso al mercato dell'UE.

La guerra ha inferto un duro colpo all'economia ucraina: nel 2022 il prodotto interno lordo (PIL) è crollato del 29 per cento, nel 2023 si è tuttavia stabilizzato, segnando una crescita del 5 per cento. L'aggressione russa ha inasprito tutte le debolezze e causato ingenti danni all'infrastruttura e all'approvvigionamento energetico: è stato colpito oltre il 50 per cento delle capacità energetiche. Le imprese devono fare i conti con la penuria di manodopera, il commercio è fortemente limitato. Grazie agli sforzi fruttuosi nel commercio nel Mar Nero, l'Ucraina continua malgrado tutto a contribuire alla sicurezza alimentare globale.

Molte imprese trasferiscono le loro attività in ubicazioni più sicure, offrendo opportunità di sviluppo regionale. Le regioni occidentali e centrali dell'Ucraina primeggiano per sicurezza, infrastrutture, sostegno delle autorità e vicinanza ai mercati dell'UE. Nonostante i rischi, il Sud del Paese resta importante dal profilo logistico, ad esempio per il corridoio del grano. Al contempo crescono però le disparità: le regioni industriali a Est, fortemente distrutte e occupate, perdono il loro vantaggio geografico e slittano in secondo piano per l'aiuto alla ricostruzione. La ripresa economica del Paese deve superare anche sfide di natura ecologica. I principi di ricostruzione nell'ottica di modernizzare («build back better») e di una ripresa e crescita verde («green recovery and growth») sono fondamentali, soprattutto nelle regioni meno privilegiate. A ciò si aggiungono priorità a livello di Stato di diritto e pari condizioni di concorrenza per le imprese locali e internazionali nonché riforme efficaci in materia di lotta contro la corruzione, giustizia e protezione degli investimenti.

---

<sup>3</sup> <https://www.seco.admin.ch> > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Informazioni sulle regioni e sui paesi e relazioni economiche bilaterali con la Svizzera > Europa / Asia centrale > Europa orientale e Asia centrale > Ucraina > Rapporto economico Ucraina dell'Ambasciata di Svizzera a Kiev [in tedesco]

### 1.3. Contesto sociale

La guerra trasforma profondamente la demografia: le regioni lungo la linea del fronte e le zone rurali si spopolano, il tasso di natalità è in calo e la mortalità è in aumento, soprattutto tra gli uomini in età lavorativa. La società si femminilizza e 7 milioni di persone hanno cercato rifugio all'estero. Questi cambiamenti influenzano il processo di ricostruzione, dal momento che dopo la guerra la composizione della società non sarà come quella di prima.

Secondo l'ONU (stato settembre 2024) necessitano di aiuto umanitario circa 15 milioni di persone (il 40 % della popolazione), a cominciare dai 5 milioni di persone che vivono nei territori occupati dai russi. Le regioni e le città a Est del Paese, vicine al fronte, sono prese di mira giornalmente. Il tasso di povertà è salito dal 5,5 (2021) al 24,1 per cento (2022) e il 44 per cento delle famiglie non è in grado di provvedere ai propri bisogni di base. Le donne e le ragazze sfollate sono particolarmente esposte al rischio di violenza di genere. Molti bambini hanno un accesso limitato all'istruzione e il settore sanitario è sotto forte pressione. I sistemi sociali devono essere riformati e dipendono dall'aiuto internazionale, mentre vicino al fronte i servizi sociali sono in parte collassati. A risentirne sono soprattutto gli anziani e le persone con disabilità.

L'aggressione russa rafforza l'unità, l'identità e la cultura nazionali, ma inasprisce le tensioni sociali tra i vari gruppi della popolazione. La guerra ibrida russa mira proprio ad accentuare queste divisioni. Il reinserimento dei veterani di guerra e di coloro che fanno ritorno comporta delle sfide, ma apre anche opportunità, ad esempio per il mercato del lavoro.

### 1.4. Ripercussioni per il programma nazionale

Sul programma nazionale per l'Ucraina gravano diverse incognite. Non s'intravede la fine del conflitto e resta difficile formulare previsioni. Due fattori influenzano l'evoluzione della situazione: i successi militari e i progressi nell'integrazione europea. Alla fine del 2024, lo scenario più probabile sembra lo status quo: proseguimento del conflitto, territori non controllati e avanzamento dei negoziati di adesione all'UE.

Il contesto dinamico influenza le priorità dei provvedimenti. La Svizzera può adeguare in modo flessibile i suoi strumenti, tra cui figurano l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo, la promozione della pace e i provvedimenti economici. In caso di escalation, l'accento è posto sull'aiuto umanitario e il trasferimento geografico. In caso di distensione, la priorità è data agli investimenti, al reinserimento sociale ed economico nonché agli investimenti privati. La pace, il rispetto dei diritti umani e l'analisi del passato sono fondamentali in tutti gli scenari.

Per migliorare la resilienza dell'Ucraina è cruciale rafforzare le istituzioni statali, i servizi di base, l'infrastruttura e l'economia locale. Il sostegno comprende la sicurezza dell'approvvigionamento (riscaldamento, elettricità, acqua), posti di lavoro, la coesione sociale, le riforme e l'aiuto umanitario, in particolare nei territori lungo la linea del fronte. Una ricostruzione su larga scala è rinviata a una fase successiva. L'aiuto comporta dei rischi, come la distruzione dell'infrastruttura o danni alle aziende, che possono essere mitigati tramite investimenti mirati nell'infrastruttura civile e digitale nonché lo sviluppo di capacità al fine di garantire alla popolazione un sostegno duraturo.

La situazione instabile e imprevedibile in Ucraina richiede una gestione flessibile del programma nazionale. Per restare pertinente ed efficace, il sostegno svizzero deve reagire continuamente ai cambiamenti del contesto.

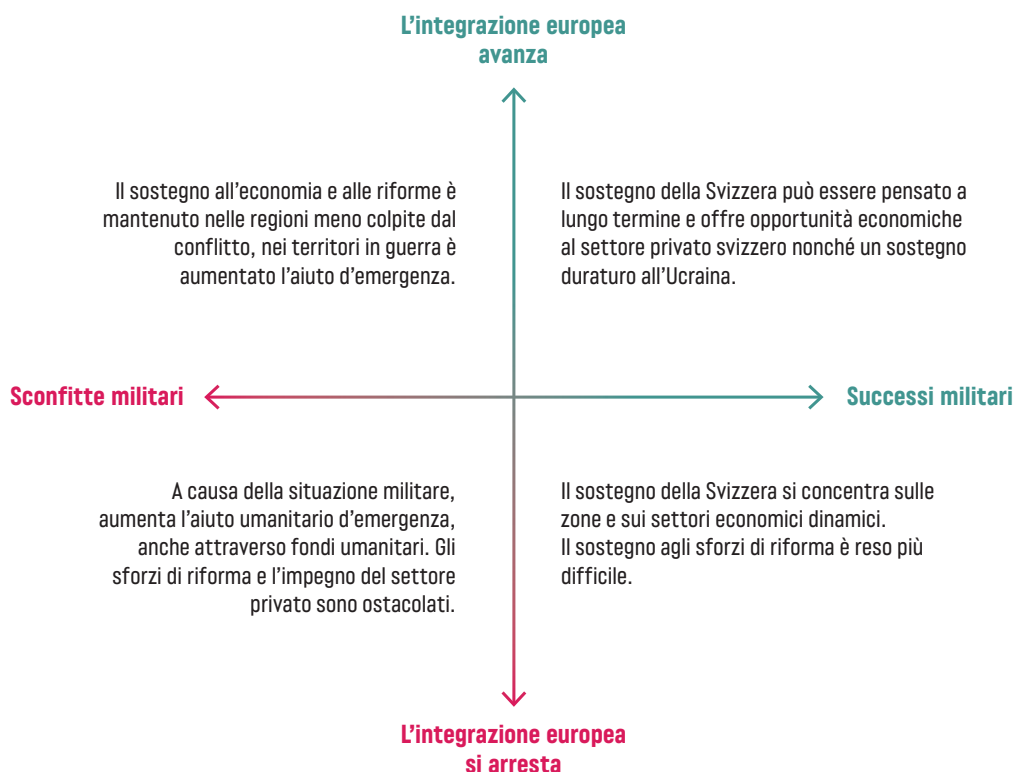


Figura 1: Fattori fondamentali che determinano lo sviluppo del programma nazionale e il loro impatto sulle priorità delle misure (Fonte: DFAE).

## 2. Criteri d'intervento

### 2.1. Bisogni in Ucraina

La Banca Mondiale stima che i costi della ricostruzione e della ripresa economica dell'Ucraina ammontino a 486 miliardi di dollari, con tendenza al rialzo a seconda dell'andamento del conflitto. Dato che quasi tutte le entrate sono destinate alla difesa, l'Ucraina resta fortemente dipendente dagli aiuti finanziari esterni, mentre il debito dello Stato supererà presumibilmente il 90 per cento alla fine del 2024.

Benché i danni materiali si concentrino a Est, le ripercussioni della guerra interessano l'intero Paese. Un quarto della popolazione è stato sfollato, l'infrastruttura civile è distrutta e milioni di persone hanno un accesso limitato a cibo, acqua, assistenza medica, istruzione e alloggi sicuri. L'economia privata, soprattutto le PMI, è alle prese con distruzioni, penuria di manodopera, catene di fornitura interrotte, contrazione della domanda e mancanza di investimenti.

La ricostruzione dovrebbe andare di pari passo con riforme volte a promuovere l'integrazione sociale, politica ed economica in Europa. L'obiettivo è offrire a chi fa ritorno condizioni quadro interessanti per poter mettere a frutto le proprie capacità e favorire la ripresa economica dell'Ucraina.

### 2.2. Valore aggiunto della Svizzera

Il sostegno svizzero si distingue sul piano internazionale per un ampio ventaglio di strumenti, che possono essere utilizzati in modo flessibile, orientato ai bisogni e mirato geograficamente. Il partenariato pluriennale con l'Ucraina, sviluppato a partire dagli anni Novanta, permette alla Svizzera di avvalersi di ampie esperienze e reti. La sua diretta presenza in varie regioni le garantisce credibilità e una comprensione precisa della situazione in loco. La Confederazione assume anche un ruolo di precursore nella localizzazione, rafforza le organizzazioni locali partner e getta così le fondamenta per provvedimenti duraturi, che possano essere portati avanti anche senza la partecipazione diretta della Svizzera. Altri donatori si ispirano a questo approccio.

Dal 2014 la Svizzera mette l'accento sulla risoluzione pacifica del conflitto, come ha dimostrato ad esempio durante la presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Dal 2015 al 2021 è stata l'unico attore statale a poter fornire aiuto umanitario su entrambi i lati della linea di contatto. Sfrutta in modo mirato le sue competenze in settori come la sanità, la digitalizzazione, l'energia, la pianificazione urbana, la formazione professionale, la promozione delle PMI, la mobilità, l'acqua, lo sminamento, la ricerca dei dispersi e la promozione del dialogo. Visto il contesto in continua evoluzione, la flessibilità resta fondamentale per adeguare rapidamente i progetti.

La Svizzera sfrutta inoltre la sua neutralità per avviare e sostenere iniziative internazionali come l'Ukraine Recovery Conference (nel 2022 a Lugano) e la Conferenza di alto livello sulla pace in Ucraina (nel 2024 sul Bürgenstock), volte a promuovere una pace giusta e duratura.

## 2.3. Interessi svizzeri

Come attesta l'obiettivo 5 della Strategia di politica estera 2024–2027, il Consiglio federale attribuisce un'importanza strategica al sostegno e alla ricostruzione dell'Ucraina. La guerra di aggressione russa viola il diritto internazionale e fa vacillare la democrazia, la libertà e i valori liberali. Obbliga l'Europa a riorientare il proprio ordinamento di sicurezza. Il futuro dell'Europa è strettamente legato a quello dell'Ucraina. Un fallimento dell'Ucraina indebolirebbe l'influenza dell'Europa e della Svizzera, il cui interesse è quindi ripristinare in Ucraina uno Stato sovrano e democratico.

La Svizzera ha reagito rapidamente mediante provvedimenti politici, umanitari e diplomatici: il recepimento delle sanzioni dell'UE, lo statuto di protezione S, l'aiuto umanitario, lo sminamento, il sostegno alle riforme, indagini sui crimini di guerra e la Conferenza di alto livello sulla pace in Ucraina sul Bürgenstock. La fornitura o la riesportazione di armi restano escluse per motivi legati alla neutralità. La Svizzera è tuttavia attiva, con l'aiuto finanziario immediato, la promozione della pace e la ricostruzione a lungo termine.

Questo sostegno rafforza le relazioni bilaterali e crea prospettive per chi fa ritorno e per gli investimenti. Le imprese svizzere potrebbero essere maggiormente coinvolte nella ricostruzione. Con l'approccio detto «dual intent»<sup>4</sup> dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), le aziende private svizzere coinvolte nella ricostruzione dell'Ucraina sono incentivate ad assumere in loco persone che fanno rientro nel Paese e che in Svizzera beneficiavano dello statuto di protezione S.

La rinegoziazione dell'accordo di libero scambio tra l'Ucraina e l'Associazione europea di libero scambio (AELS) come pure la cooperazione in seno alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), dove la Svizzera rappresenta l'Ucraina, dovrebbero rafforzare ulteriormente le relazioni economiche.

## 2.4. Ripercussioni regionali

La guerra russa ha enormi ripercussioni per la regione, in particolare per la Repubblica di Moldova, uno degli Stati più poveri d'Europa. La Moldova ha accolto circa 120 000 persone in fuga dall'Ucraina: questo ha messo fortemente sotto pressione il suo sistema sociale, sanitario e dell'istruzione. Le catene di fornitura sono interrotte, i mercati sono al collasso e i prezzi dell'energia esplodono. Al contempo le tensioni sociali, amplificate dalla guerra ibrida russa, s'inaspriscono.

Secondo la Strategia di politica estera 2024–2027, la Svizzera incrementerà il suo sostegno alla Moldova al fine di attenuare le conseguenze della guerra e contribuire alla stabilità della regione. L'accordo di libero scambio con gli Stati dell'AELS rafforza le relazioni economiche bilaterali. La Moldova e l'Ucraina condividono inoltre una prospettiva europea, avendo entrambe ottenuto lo statuto di candidati all'adesione. Il budget della DSC per la Moldova è stato raddoppiato e il 4–5 per cento dei fondi del programma «Ucraina e regione» è destinato ai Paesi limitrofi fortemente colpiti, a cominciare dalla Moldova. Per questo motivo, il credito d'impegno destinato al presente programma nazionale è chiamato «Ucraina e regione».

---

<sup>4</sup> Questo approccio mira a mantenere e sviluppare le competenze professionali delle persone titolari dello statuto di protezione S in vista del loro rientro in Ucraina. Le esperienze maturate durante la permanenza in Svizzera possono essere sfruttate nel quadro della ricostruzione del Paese. Dai contatti allacciati in Svizzera possono nascere anche opportunità commerciali.



# 3. Quadro di riferimento per la ricostruzione

## 3.1. I «principi di Lugano» per una ricostruzione globale

La ricostruzione completa dell'Ucraina va oltre il quadro della cooperazione internazionale in senso stretto. La sua riuscita presuppone un'ampia cooperazione tra vari attori. La Svizzera e l'Ucraina hanno avviato questo processo in occasione dell'Ukraine Recovery Conference (URC 2022), svoltasi a Lugano nel luglio del 2022 allo scopo di discutere delle priorità della ricostruzione e coordinare il sostegno. La conferenza è culminata nell'adozione della Dichiarazione di Lugano (cfr. allegato), sottoscritta da 41 Stati e 18 organizzazioni internazionali. I sette «principi di Lugano» comprendono: 1) partenariato, 2) riforme, 3) trasparenza, responsabilità e Stato di diritto, 4) partecipazione democratica, 5) impegno multi-stakeholder, 6) parità di genere e inclusione nonché 7) sostenibilità.

## 3.2. «Build back better»: modernizzazione attraverso la ricostruzione

L'ampio sostegno all'Ucraina e la prospettiva di un'adesione all'UE offrono l'opportunità di sfruttare la ricostruzione per attuare riforme radicali. L'attenzione internazionale può essere usata per promuovere la lotta contro la corruzione, la trasparenza, una giustizia indipendente, la sostenibilità ecologica nonché la qualità dell'infrastruttura e dei servizi.

## 3.3. Piano per l'Ucraina, strumento per l'Ucraina e riforme

Il «piano per l'Ucraina», presentato nel marzo del 2024, è il quadro fondamentale per la ricostruzione, la modernizzazione e le riforme del Paese. Con lo statuto di candidato ufficiale all'adesione all'UE dal giugno del 2022 e l'avvio dei negoziati di adesione nel giugno del 2024, riforme a tutto campo sono cruciali per un esito positivo. La Svizzera le sostiene da anni tramite progetti in loco e l'impegno politico, sfociato ad esempio nell'Ukraine Recovery Conference, svoltasi a Lugano nel 2022. Il piano per l'Ucraina facilita il coordinamento e la fissazione di priorità nell'aiuto e nelle riforme e serve anche alla Svizzera per orientare il suo sostegno.

Nel contesto del piano per l'Ucraina, nel marzo del 2024 l'UE ha approvato lo strumento per l'Ucraina, uno strumento di finanziamento che può raggiungere 50 miliardi di euro per il periodo 2024–2027 sotto forma di aiuti e prestiti. Possono parteciparvi anche Stati terzi. I pagamenti sono vincolati a riforme in materia di buongoverno, Stato di diritto nonché lotta contro la corruzione e la frode. Il piano per l'Ucraina, armonizzato con il processo di adesione all'UE, completa gli accordi finanziari conclusi con il G7, il FMI e la Banca Mondiale, a loro volta subordinati a riforme.

La Svizzera segue con attenzione l'attuazione del piano per l'Ucraina, anche alla ricerca di sinergie con lo strumento per l'Ucraina. Tramite vari progetti sostiene gli sforzi di riforma dell'Ucraina e aiuta il Paese a portare avanti il processo di adesione all'UE, malgrado il conflitto armato.

# 4. Orientamenti strategici

Il programma nazionale 2025–2028 segna l’inizio di un processo di sostegno sull’arco di 12 anni, per il quale il Consiglio federale ha previsto 5 miliardi di franchi (di cui 1,5 mia. per il periodo 2025–2028). L’obiettivo è sostenere la ricostruzione, le riforme e lo sviluppo sostenibile dell’Ucraina quale Stato democratico e indipendente. Il programma è la risposta alle conseguenze della guerra, promuove il percorso di riforma e crea i presupposti per il ritorno delle persone fuggite.

Il programma fa leva su progetti collaudati e reti esistenti con autorità, imprese, città e la società civile ucraine e completa i successi già ottenuti con nuovi approcci. Il programma si concentra su tre settori:

- a) ripresa economica;
- b) servizi pubblici;
- c) protezione della popolazione civile e pace.

## 4.1. Ripresa economica

### 4.1.1. Bisogni e opportunità

La guerra russa distrugge pesantemente infrastrutture, capitale e potenziale dell’Ucraina, sfolla persone e mette a dura prova l’economia. Le differenze regionali in termini di rischi legati alla sicurezza e danni richiedono provvedimenti differenziati: riparazione dell’infrastruttura critica, stabilizzazione economica, ricostruzione e modernizzazione nonché basi per la ripresa economica. Questi processi devono svolgersi malgrado il proseguimento della guerra, al fine di consentire alla popolazione il ritorno a una vita normale.

### 4.1.2. Priorità della Svizzera

La Svizzera sostiene l’Ucraina a tutto campo nella stabilizzazione economica e nella ricostruzione, orientandosi ai bisogni dei partner in loco. La precedenza va allo sviluppo del settore privato, in particolare delle PMI e dell’agricoltura, nonché alla ricostruzione trasparente dell’infrastruttura urbana.

Le priorità sono la promozione delle PMI, la loro integrazione nei mercati globali, la creazione di parchi industriali, una formazione che tenga conto delle esigenze del mercato – ad esempio nel settore edilizio – e l’inserimento nel mercato del lavoro delle donne, dei veterani di guerra e delle persone che fanno ritorno. Nelle regioni fortemente colpite dalla guerra, la Svizzera sostiene attività economiche volte a coprire il fabbisogno vitale e a reintegrare gli sfollati interni.

La Svizzera assume un ruolo di capofila nel rinnovamento dell’infrastruttura critica e rafforza le condizioni quadro per un’economia favorevole agli investimenti tramite il sostegno al settore finanziario, l’accesso a finanziamenti per le PMI e la promozione di un clima di affari competitivo. I provvedimenti in materia di politica monetaria e gestione del debito contribuiscono a creare condizioni macroeconomiche stabili. Rafforzando la competitività e migliorando la qualità delle esportazioni, la Svizzera facilita l’accesso al mercato europeo. Un’economia stabile attira gli investimenti, coinvolgendo anche l’economia privata svizzera. La partecipazione all’aumento di capitale della BERS a favore dell’Ucraina rinalda questi obiettivi<sup>5</sup>.

### 4.1.3. Risultati attesi

Il sostegno alla ricostruzione rafforza le competenze locali, le basi e i sistemi giuridici in Ucraina e promuove i partenariati tra attori svizzeri e ucraini, ad esempio nel settore dell’infrastruttura urbana. Il processo favorisce l’integrazione nell’UE, le riforme e la modernizzazione dell’infrastruttura di stampo sovietico.

La Svizzera contribuisce allo sviluppo di un’economia resiliente, che fa leva su un settore privato forte e include sempre più cooperazioni con attori svizzeri. Un clima di affari migliore e una maggior competitività creano posti di lavoro, promuovono una crescita equilibrata e riducono il deficit commerciale e la povertà, soprattutto nelle regioni in guerra.

Le persone in fuga dall’Ucraina che hanno portato le loro competenze in Svizzera o le hanno acquisite qui possono fornire contributi preziosi alla ricostruzione.

<sup>5</sup> Secondo la decisione del Consiglio federale del 13 settembre 2024 (EXE 2024.1610), le quote per l’aumento di capitale della BERS saranno coperte dai fondi destinati alla cooperazione internazionale a favore dell’Ucraina. Tre quarti della compensazione saranno pagati con il credito a preventivo A231.0202 «Cooperazione allo sviluppo economico» del DEFR (fr. 60 mio.) e il restante quarto con i fondi riservati per l’Ucraina nel credito A231.0457 «Sostegno all’Ucraina e alla regione» del DFAE (fr. 20 mio.).

## 4.2. Servizi pubblici

### 4.2.1. Bisogni e opportunità

Durante la guerra, garantire i servizi di base – sanità, istruzione, servizi sociali, energia, trasporti nonché trattamento dell'acqua e delle acque reflue – resta una sfida fondamentale per l'Ucraina. Attualmente questi servizi dipendono molto dall'aiuto internazionale. Al contempo, in questi settori sono indispensabili riforme e un sostegno mirato, completati da aiuti al bilancio e competenze tecniche.

La guerra ha dato una spinta all'innovazione e alla digitalizzazione quali strategie di sopravvivenza. Urgono tuttavia ulteriori progressi per quanto riguarda il buongoverno democratico, lo Stato di diritto, la lotta contro la corruzione, la trasparenza e la partecipazione civica. La ricostruzione richiede capacità forti a tutti i livelli politici, in particolare nell'ambito del coinvolgimento delle autorità locali e dei cittadini. I requisiti dell'adesione all'UE sono un motore di queste riforme.

### 4.2.2. Priorità della Svizzera

Il funzionamento dei servizi di base è cruciale per offrire prospettive alla popolazione ucraina e consentire un futuro in Ucraina a coloro che vi fanno ritorno. La Svizzera continua a sostenere l'istruzione, la sanità, i trasporti e l'approvvigionamento idrico, integrati in una pianificazione sostenibile delle città e del territorio, tramite aiuti indiretti al bilancio e competenze tecniche, mettendo l'accento sull'infrastruttura di base, come l'acqua, l'energia e i trasporti. Gli interventi sono completati dall'aiuto d'emergenza nelle regioni particolarmente dilaniate dal conflitto. A lungo termine sono indispensabili riforme per garantire la qualità e lo Stato di diritto dei servizi pubblici. La Svizzera promuove le innovazioni e la digitalizzazione nonché il decentramento, al fine di rafforzare le amministrazioni locali nel quadro della ricostruzione. Punta sul buongoverno e segnatamente sulla partecipazione democratica, la trasparenza e la responsabilità.

### 4.2.3. Risultati attesi

La Svizzera sostiene l'Ucraina nel garantire i servizi di base, offrendo così prospettive alla popolazione e alle persone fuggite che fanno ritorno. I Comuni e le autorità regionali sono messi in condizione di portare avanti la ricostruzione in modo integrativo, trasparente e sostenibile. Servizi come la pianificazione urbana, i trasporti, l'energia, l'acqua, la sanità, l'istruzione e i servizi sociali devono essere efficienti, fondati sullo Stato di diritto e accessibili a tutti. La digitalizzazione contrasta la corruzione e facilita un accesso sicuro alle prestazioni statali. Con il suo sostegno, la Svizzera favorisce il percorso di riforma dell'Ucraina in linea con i requisiti europei.

## 4.3. Protezione della popolazione civile e pace

### 4.3.1. Bisogni e opportunità

La guerra in Ucraina affligge la società a molti livelli. Alla fine del 2024, il 40 per cento della popolazione dipendeva dall'aiuto umanitario. L'accesso a servizi sociali e medici, l'istruzione, la protezione civile e la protezione dei gruppi particolarmente vulnerabili sono priorità. I bisogni sono notevoli anche nei territori occupati dalla Russia, dove l'accesso è però limitato. Mine e ordigni bellici ostacolano la ricostruzione e mettono in pericolo vite umane. Il conflitto inasprisce le disparità e minaccia la coesione sociale. Per far fronte a queste sfide, la Svizzera combina in modo mirato gli sforzi politici con la cooperazione internazionale e la diplomazia umanitaria.

### 4.3.2. Priorità della Svizzera

Nei suoi interventi umanitari e di politica di pace, la Svizzera si concentra sull'aiuto d'emergenza e la protezione delle persone colpite dalla guerra. La priorità è data ai territori lungo la linea del fronte, difficilmente accessibili per molti attori internazionali a causa dei problemi di sicurezza. Per raggiungere i gruppi vulnerabili della popolazione in questi territori, la Svizzera promuove la localizzazione dell'aiuto umanitario e cerca sinergie con attori come il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e l'ONU. È posto un accento sul coinvolgimento delle vittime di guerra e delle donne nei processi decisionali politici. Un'altra priorità è lo sminamento umanitario<sup>6</sup>, compresi la sensibilizzazione sui pericoli, l'aiuto alle vittime e la rimozione degli ordigni bellici al fine di aumentare la sicurezza, consentire il ritorno delle persone e rendere nuovamente utilizzabili i territori minati. La ricerca e l'identificazione delle persone disperse restano fondamentali per dare certezze ai familiari e rafforzare la coesione sociale.

La Svizzera sostiene anche il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani nonché la repressione dei reati, al fine di portare alla luce le ingiustizie e gettare le fondamenta per la rielaborazione giuridica e l'analisi del passato. L'obiettivo è aiutare l'Ucraina a gestire le conseguenze sociali della guerra a lungo termine. Questi provvedimenti completano gli sforzi politici della Svizzera a favore di una pace giusta e duratura, ad esempio attraverso i buoni uffici e il dialogo. La Confederazione sostiene inoltre lo sviluppo delle capacità ucraine in vista dei negoziati di pace.

<sup>6</sup> Il 29 settembre 2023 il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di 100 milioni di franchi per lo sminamento umanitario nel periodo 2024–2027. L'attuazione dei progetti è diretta da un organo di coordinamento, di cui fanno parte anche rappresentanti della DSC, della SECO e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS (Segreteria di Stato della politica di sicurezza SEPOS e Relazioni internazionali della Difesa RI D).

### 4.3.3. Risultati attesi

La Svizzera contribuisce a salvare vite e ad alleviare le sofferenze umane, a soddisfare i bisogni di base e proteggere al meglio le persone afflitte. Le vittime devono ottenere giustizia e i crimini commessi devono essere puniti. Occorre rafforzare la resilienza delle persone e migliorare la coesione sociale tra le comunità e al loro interno. La Svizzera può svolgere un ruolo anche nella preparazione dei futuri negoziati sulla cessazione delle ostilità, in vista del raggiungimento di una pace completa, giusta e duratura in Ucraina, nel rispetto dello Statuto delle Nazioni Unite.

### 4.4. Parametri di riferimento del Consiglio federale

Il 10 aprile 2024, per preparare l'elaborazione del presente programma il Consiglio federale ha definito i seguenti parametri di riferimento:

**equilibrio a livello sia bilaterale che multilaterale:** ricorso alle strutture bilaterali e multilaterali adatte per l'attuazione del programma stesso, tenendo conto dell'aspetto della visibilità della Svizzera;

**collaborazione con il settore privato allo scopo di ridare slancio all'economia:** è auspicato il coinvolgimento di imprese svizzere e ucraine;

**utilizzo di strumenti differenti:** per attuare il programma devono essere impiegati contributi a fondo perduto, prestiti, partecipazioni e garanzie;

**comunicabilità:** l'utilità di tutte le attività deve essere facilmente comprensibile ed evidente sia sul piano nazionale che su quello internazionale. Tali attività devono rispecchiare le competenze della Svizzera ed essere riconoscibili a livello internazionale;

**strategia di uscita:** a seconda degli sviluppi della guerra, la Svizzera deve potersi ritirare ordinatamente. La situazione sarà valutata man mano.

### 4.5. Strategia d'intervento

Il seguente grafico illustra la strategia d'intervento per il programma nazionale. Visto il contesto eterogeneo in Ucraina, il programma prevede provvedimenti di sostegno a breve, a medio e a lungo termine, che vanno da provvedimenti volti a salvare vite a misure d'investimento del settore privato. Gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e della promozione della pace come pure le misure del settore privato s'iscrivono nei tre assi «resilienza, riforma, ricostruzione».

Due esempi: lo sminamento comprende la sensibilizzazione sui pericoli (prevenzione degli incidenti, resilienza), adeguamenti del quadro giuridico (riforme), la bonifica delle superfici agricole e la ricoltivazione dei campi (ricostruzione). Il ripristino dell'infrastruttura comprende la riparazione delle reti energetiche distrutte (resilienza), provvedimenti tariffari in materia di consumo energetico (riforma) e la modernizzazione o il rinnovamento delle reti energetiche esistenti (ricostruzione).

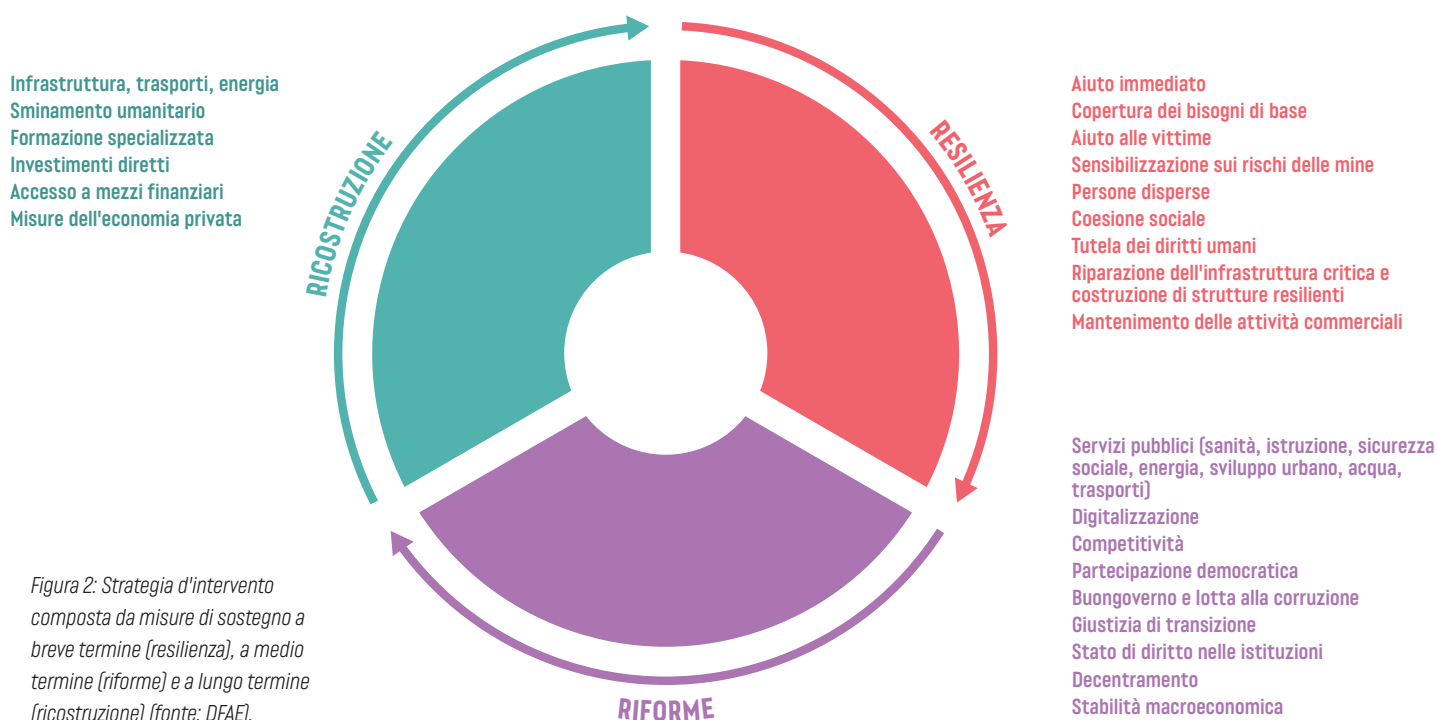


Figura 2: Strategia d'intervento composta da misure di sostegno a breve termine (resilienza), a medio termine (riforme) e a lungo termine (ricostruzione) (fonte: DFAE).



# 5. Cooperazione con attori svizzeri

Per mettere al servizio in modo mirato le sue competenze, la Svizzera punta su partenariati, in particolare con il settore privato, il mondo scientifico, le organizzazioni non governative (ONG) e la pubblica amministrazione.

## 5.1. Settore privato

Il Consiglio federale ritiene che il settore privato svizzero debba svolgere un ruolo fondamentale nella ricostruzione dell'Ucraina e prevede di sfruttarne le competenze, l'innovazione e la qualità mediante sei provvedimenti mirati – a complemento delle attuali attività della cooperazione internazionale – volti a promuovere un'economia resiliente e sostenibile.

### 5.1.1. Finanziamento di studi di preparazione dei progetti

In settori infrastrutturali specifici saranno finanziati studi preparatori per integrare, tramite studi di fattibilità, le competenze svizzere (p. es. studi d'ingegneria o di progettazione) in progetti infrastrutturali. Nell'ambito di questo provvedimento saranno anche realizzati alcuni progetti che verranno cofinanziati tramite lo strumento. Saranno inoltre rafforzate le reti di imprese svizzere e ucraine.

### 5.1.2. Aiuti finanziari in settori specifici

Questo provvedimento comprende aiuti finanziari destinati all'Ucraina per l'acquisto di prodotti e servizi offerti da imprese svizzere. L'obiettivo è fare in modo che, a medio termine, queste imprese investano in Ucraina e s'insedino sul mercato locale. I settori prioritari sono quelli in cui opera già la cooperazione internazionale della Svizzera in Ucraina, che corrispondono ai bisogni dell'Ucraina e nei quali la Svizzera è competitiva. In primo piano vi sono attualmente i settori dell'energia, dei trasporti e della mobilità, delle attrezzature meccaniche, delle costruzioni, dell'acqua e della sanità.

### 5.1.3. Estensione del mandato GIP

Questo provvedimento mira a consentire all'Ucraina di utilizzare più beni e servizi provenienti dalla Svizzera e, al contempo, a offrire all'industria di esportazione un miglior accesso a progetti di ricostruzione della Svizzera, di altri Paesi nonché di istituzioni finanziarie multilaterali. Il provvedimento si basa su un'estensione del progetto che dal 2021 migliora l'accesso dell'industria svizzera a grandi progetti

infrastrutturali internazionali (GIP). Nell'ambito del presente provvedimento, l'Ucraina sarà inserita nell'elenco dei Paesi prioritari di questo progetto. Attività GIP idonee saranno adattate al contesto speciale dell'Ucraina. A determinate condizioni, il settore privato svizzero potrà anche partecipare a bandi di gara dell'UE nell'ambito dello strumento per l'Ucraina.

### 5.1.4. Comunicazione e gestione dei portatori di interesse

Questo provvedimento mira a rafforzare la cooperazione tra gruppi di interesse svizzeri e ucraini nonché a sfruttare gli organismi bilaterali esistenti tra la Svizzera e l'Ucraina (p. es. Corpo delle guardie di confine, joint chamber of commerce, associazioni) per approfondire le relazioni economiche tra i due Paesi. Sono inoltre previsti provvedimenti di accompagnamento, come forum economici, la partecipazione a fiere o missioni d'inchiesta («Fact Finding Mission»). Le informazioni pertinenti saranno riunite in un portale pubblico d'informazione e rese accessibili ai portatori di interesse.

### 5.1.5. Rafforzamento della capacità di rischio della SERV

Questo provvedimento consentirà all'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV) di coprire meglio le operazioni di esportazione verso l'Ucraina. Saranno così promossi progetti commerciali privati in Ucraina e verrà sostenuta in maniera efficace la ricostruzione in Ucraina. Formalmente, il provvedimento è una misura prettamente svizzera che sarà impiegata solo quando le basi giuridiche esistenti lo consentiranno.

### 5.1.6. «De-risking» degli investimenti in Ucraina

Con questo provvedimento, la Confederazione assumerà – assieme a partner internazionali – una parte dei rischi, consentendo all'economia privata di investire in Ucraina (p. es. assicurazione contro i rischi di guerra). Questo provvedimento è necessario poiché le banche e le assicurazioni non possono assumere rischi così grandi o possono farlo solo a costi molto elevati. La riduzione del rischio avverrà attraverso due strumenti principali: i) partecipazione a meccanismi di riduzione del rischio con istituzioni finanziarie internazionali (IFI), e ii) partecipazione a misure di riduzione del rischio dell'UE.

### 5.1.7. Conclusioni

L'attuazione di questi provvedimenti sarà coordinata strettamente con l'Ucraina. La Svizzera adeguerà man mano i provvedimenti ai bisogni in loco e agli sviluppi internazionali, al fine di garantirne l'efficacia. Inoltre, i singoli provvedimenti non saranno per forza attuati contemporaneamente, dal momento che dipendono dall'evoluzione del contesto e sottostanno a condizioni differenti (p. es. tempi di pianificazione, domanda da parte delle imprese).

In una prima fase, a partire dal 2025, sarà attuata una serie di progetti individuali, che possono essere fondati sulla base legale vigente in materia di cooperazione internazionale. In questa cornice, la Svizzera finanzia prodotti utilizzati dall'Ucraina per la ricostruzione e fabbricati o forniti in Ucraina e nella regione da imprese svizzere già presenti in loco (p. es. vetri infrangibili o materiale per costruire rifugi in scuole e ospedali). La Svizzera tutelerà così anche la manodopera locale.

Oltre ai progetti individuali, il programma nazionale per l'Ucraina prevede collaborazioni mirate a lungo termine con imprese svizzere, comprese imprese che non operano ancora in Ucraina. In una fase successiva sarà così possibile mettere a punto un pacchetto più ampio, sempreché l'Ucraina sia interessata a sviluppare ulteriormente questi provvedimenti. Tale pacchetto potrà includere la fornitura di beni e servizi finanziati dalla Svizzera e forniti da imprese svizzere. A tal fine occorrerà una nuova base legale (cfr. cap. 9).

## 5.2. Altri attori importanti

In Ucraina la Svizzera ha già stretto molteplici partenariati efficaci che valorizzano in modo mirato le sue competenze e rafforzano il suo profilo. Il nuovo programma nazionale manterrà e amplierà queste cooperazioni.

Specialmente nei settori della sanità (p. es. Clinica universitaria psichiatrica di Zurigo, Università di Zurigo, Ospedale universitario di Ginevra, Università di Basilea, Istituto di scienze infermieristiche, Istituto tropicale e di salute pubblica svizzero), della governance (p. es. Università di Basilea, Alta scuola pedagogica di Zurigo), delle PMI e della competitività (p. es. Scuola universitaria professionale di Berna, Geneva Graduate University, Istituto di ricerca dell'agricoltura biologica) esistono già stretti partenariati con università e scuole universitarie professionali svizzere.

Assumono sempre più importanza anche i partenariati tra le città. Vinnytsia ha manifestato interesse a un partenariato con una città svizzera, così come hanno fatto Odessa, Sumy e Kharkiv.

Infine, anche le ONG svizzere sono attori importanti, ad esempio per attuare progetti in materia di formazione professionale, sminamento umanitario, digitalizzazione, governance e rafforzamento della società civile.

# 6. Strumenti

## 6.1. Partenariati

In base ai parametri di riferimento del Consiglio federale per il programma nazionale (cap. 4.4), i provvedimenti bilaterali e multilaterali dovranno essere equilibrati e tenere conto dell'aspetto della visibilità della Svizzera.

### 6.1.1. A livello bilaterale

I partenariati bilaterali affinano il profilo e il sostegno della Svizzera a favore del Paese e della popolazione e consentono un'elevata visibilità per la Svizzera. L'attuazione di attività bilaterali assorbe tuttavia molte risorse umane. Per l'attuazione, la Svizzera farà leva su partner locali (ONG, autorità regionali ecc.), che contribuiranno anche a un maggior radicamento in loco e, di riflesso, a risultati duraturi (cfr. anche cap. 5.2).

### 6.1.2. A livello multilaterale

Per la ricostruzione, i partner multilaterali sono irrinunciabili, dal momento che dispongono di ingenti risorse finanziarie e capacità di assorbimento, che superano quelle dei singoli donatori. Primeggiano nei grandi progetti infrastrutturali e di riforma, possono mobilitare rapidamente fondi in caso di crisi e offrono un ulteriore valore aggiunto grazie all'ampio sostegno politico e alle competenze tematiche.

I partenariati con istituzioni come la Banca Mondiale, il FMI, l'ONU, lo strumento dell'UE per l'Ucraina, la BERS, il Consiglio d'Europa o l'OCSE consentono alla Svizzera di influenzare progetti che superano i budget bilaterali. Grazie alla sua rete, alla sua credibilità e alle sue competenze nonché alla sua presenza in loco, la Svizzera può potenziare in modo mirato l'efficacia dei progetti multilaterali.

## 6.2. Dialogo politico

### 6.2.1. A livello bilaterale

La Svizzera sfrutta la sua neutralità, la sua credibilità e la sua esperienza in materia di mediazione e promozione del dialogo per promuovere una pace completa, giusta e duratura. In qualità di Paese ospite della conferenza sul Bürgenstock, contribuisce attivamente all'elaborazione di approcci volti a porre fine alla guerra, rafforzando così la sicurezza europea. In qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, la Svizzera s'impegna per il rispetto del diritto internazionale umanitario e per l'accesso umanitario ai gruppi di popolazione bisognosi, anche nei territori occupati. L'Ambasciata di Svizzera

a Kyïv (Kiev) svolge un ruolo fondamentale nel dialogo politico, in particolare in settori come la sanità, l'economia e la trasformazione digitale. Si coordina in loco con la comunità internazionale, favorisce gli scambi con la società civile e funge da canale diretto per discussioni e scambi di informazioni. La Svizzera consolida inoltre le relazioni bilaterali tramite la cooperazione interparlamentare e gli scambi in forum interparlamentari internazionali.

### 6.2.2. A livello multilaterale

Gli organismi multilaterali e le organizzazioni regionali come l'ONU, l'OSCE, l'UE, il CICR, il Consiglio dei diritti umani a Ginevra, il Consiglio d'Europa a Strasburgo e la NATO/Partenariato per la pace a Bruxelles offrono piattaforme di cooperazione con l'Ucraina. La Svizzera le sostiene con contributi politici, di personale, materiali e finanziari, mediante l'invio di esperti in organizzazioni come l'ONU, l'OSCE, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) o l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). La Svizzera promuove inoltre meccanismi di vigilanza sui diritti umani e di trasparenza e responsabilità, come i relatori speciali, le commissioni d'inchiesta, il meccanismo di Mosca dell'OSCE o il Registro dei danni del Consiglio d'Europa. Difende sistematicamente le sue posizioni negli organismi internazionali al fine di rafforzare i diritti delle vittime di guerra e la tutela dei diritti umani.

## 6.3. Attuazione finanziaria

Per attuare il programma nazionale per l'Ucraina, la Svizzera punta su vari strumenti:

- gli aiuti finanziari da parte di istituzioni finanziarie riconosciute dotate di appositi meccanismi di monitoraggio sostengono lo Stato ucraino, ad esempio tramite contributi al bilancio statale;
- il sostegno tecnico promuove in modo mirato i progetti, le riforme e il trasferimento di conoscenze;
- riducendo i rischi e tenendo conto della probabilità di rimborso, le garanzie, i prestiti e le partecipazioni facilitano gli investimenti;
- sono possibili anche aiuti monetari sotto forma di prestiti a medio o a lungo termine.

Questi approcci sono conformi ai parametri di riferimento del Consiglio federale e alle pratiche collaudate.

# 7. Coordinamento dei donatori

## 7.1. Panorama dei donatori

Il coordinamento è irrinunciabile per garantire un sostegno efficiente ed efficace. Come nella maggior parte dei casi, anche in Ucraina il coordinamento dei donatori si articola su tre livelli: il massimo livello politico (ministri/ambasciatori), il livello strategico (responsabili degli uffici di cooperazione) e il livello degli esperti. Al momento dell'elaborazione del programma nazionale, questa struttura funziona solo in parte, poiché a vari livelli mancano coerenza e coordinamento e non è chiaro se la struttura di coordinamento a tre livelli tra il Governo e i donatori sarà mantenuta o assumerà un'altra forma in futuro.

La Svizzera è un membro attivo ed eminente del coordinamento dei donatori da oltre due decenni. Assieme a Stati Uniti, UE, Regno Unito, Germania, Canada e Svezia, forma un gruppo informale di donatori con sede a Kyïv. Nella capitale ucraina, la Svizzera detiene inoltre la copresidenza di due gruppi di lavoro (decentramento e trasformazione digitale).

## 7.2. Ukraine Donor Platform (UDP)

Per rispondere meglio al fabbisogno finanziario dell'Ucraina, all'inizio del 2023 i capi di Stato e di governo del G7 hanno deciso di istituire una piattaforma intersettoriale di coordinamento dei donatori, la cosiddetta «Ukraine Donor Platform» (UDP), che riunisce pubblici ufficiali di alto livello provenienti dall'Ucraina, dall'UE e dai Paesi del G7 nonché rappresentanti delle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare della Banca europea per gli investimenti, della BERS, del FMI e della Banca Mondiale.

L'UDP è stata creata allo scopo di garantire un sostegno coerente, trasparente ed efficace. Si tratta di evitare doppioni e far collimare meglio i bisogni e le risorse. Una stretta cooperazione con le autorità ucraine dovrà inoltre garantire che i bisogni e le priorità dell'Ucraina siano in linea con le condizioni dei principali donatori e con i requisiti di riforma del processo di adesione all'UE.

L'UDP è gestita da un comitato direttivo copresieduto dall'Ucraina, dagli Stati Uniti e dalla Commissione europea. La piattaforma e il comitato direttivo sono composti da rappresentanti dell'Ucraina, dell'UE, dei Paesi del G7 e delle istituzioni finanziarie internazionali. Per gli Stati che sostengono l'Ucraina con almeno lo 0,1 per cento del PIL e almeno 1 miliardo di dollari è previsto un seggio temporaneo per un anno, mentre gli Stati che forniscono un sostegno di almeno lo 0,05 per cento del PIL o 300 milioni di dollari possono ottenere lo statuto di osservatori. Al momento dell'elaborazione del programma nazionale, i membri temporanei sono la Repubblica di Corea, i Paesi Bassi, la Norvegia e la Svezia. Hanno lo statuto di osservatori la Danimarca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Spagna, il Belgio, la Finlandia e, dall'aprile del 2024, anche la Svizzera. A seconda dell'entità e del tipo di sostegno futuro (aiuti al bilancio, operazioni di ricostruzione o altri sostegni finanziari computabili nel Comitato di aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE, esclusi però gli aiuti militari e umanitari), la Svizzera potrebbe ottenere prossimamente un seggio temporaneo nell'UDP e contribuire così a scelte importanti.



# 8. Visibilità della Svizzera

Conformemente ai parametri di riferimento del Consiglio federale (cap. 4.4), le attività dovranno poter essere comunicato in modo facilmente comprensibile ed evidente sia sul piano nazionale che su quello internazionale.

## 8.1. In Ucraina

Sono in corso vari preparativi per comunicare le attività svizzere in Ucraina. Da un lato, l'Ambasciata a Kyiv ha creato la piattaforma di storytelling [MadeWithSwitzerland](#), il cui obiettivo è tracciare un quadro globale del sostegno svizzero, che presenti le varie attività della cooperazione, dall'aiuto umanitario alle iniziative diplomatiche, politiche e culturali della Svizzera, senza dimenticare le riforme e le misure del settore privato.

In particolare, i partner locali sono importanti moltiplicatori della comunicazione svizzera. L'Ambasciata istruirà e formerà questi partner per consentire una comunicazione efficace anche attraverso questi canali. Singoli progetti significativi potranno essere evidenziati con particolare enfasi, soprattutto se presentano un nesso con la Svizzera e illustrano partenariati di questo genere, ad esempio i tram svizzeri delle aziende dei trasporti di Zurigo, Berna e Basilea nelle città di Vinnytsia e Leopoli o il Diia Digital Summit svoltosi nell'estate del 2024 a Zurigo sotto la guida del vice primo ministro ucraino.

## 8.2. In Svizzera

Una comunicazione chiara su progetti concreti contribuirà a illustrare in modo trasparente le considerazioni strategiche, a spiegare ai contribuenti perché e quando sono adottate quali misure di sostegno e a rendere visibile al pubblico svizzero il consistente sostegno della Svizzera in Ucraina.

I progetti più significativi, che illustrano l'approccio e le competenze della Svizzera, saranno messi in risalto per mostrare il lavoro della Confederazione in Ucraina in modo semplice e concreto. Sfruttando i canali di comunicazione esistenti, in stretta collaborazione tra i lavori in loco e la Berna federale, sarà inoltre garantita una comunicazione coerente tra i vari dipartimenti dell'Amministrazione federale coinvolti.

# 9. Basi legali

La maggior parte dei provvedimenti del presente programma nazionale a sostegno dell'Ucraina può essere fondata sulla base legale della cooperazione internazionale vigente<sup>7</sup>. I provvedimenti per la cooperazione con il settore privato svizzero, in particolare con imprese che non operano ancora in Ucraina, non possono invece sempre essere fondati sulla legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Pur essendo formulata in modo molto aperto per quanto attiene alle forme della cooperazione, la legge è infatti chiaramente imperniata sulle regioni bisognose di sostegno (oggetto). Tali progetti devono essere messi a concorso in linea di principio a livello internazionale sulla base della legge federale sugli appalti pubblici. Affinché le imprese svizzere possano essere coinvolte in maniera mirata, serve una nuova base legale.

La nuova base legale (formale) necessaria, che potrà essere emanata sotto forma di trattato internazionale soggetto a referendum o di legge federale ad hoc, creerà una soluzione speciale per l'Ucraina, limitata nello spazio e nel tempo, e stabilirà le disposizioni in materia di appalti pubblici che consentiranno di escludere offerenti esteri, senza violare gli impegni internazionali della Svizzera.

---

<sup>7</sup> Legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0).

# 10. Risorse

## 10.1. Preventivo

Nell'ambito della Strategia di cooperazione internazionale 2025–2028 è stato creato un credito d'impegno «Ucraina e regione», che mette a disposizione fondi per attuare il presente programma nazionale. È prevista la seguente ripartizione dei fondi:

DFAE: 57,3 %		DEFR: 42,7 %	
Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)	Segreteria di Stato DFAE, Divisione Pace e diritti umani (DPDU)	Provvedimenti riservati al settore privato svizzero	Cooperazione economica allo sviluppo
836 mio. CHF	24 mio. CHF	500 mio. CHF	140 mio. CHF

Per il prossimo quadriennio è prevista la seguente pianificazione:

Dipart.	Ufficio		2025	2026	2027	2028	Totale 2025–2028
DFAE	DSC	Credito Ucraina e regione	125,7	139,9	176,2	226,2	668
DFAE	DSC	Contributi da altri crediti	42,7	41,65	41,3	42,35	168
DFAE	DPDU	Gestione civile dei conflitti e diritti umani	4,6	5,6	6,5	7,5	24
DEFR	SECO	Misure del settore privato	93	124,4	140,7	141,9	500
DEFR	SECO	Cooperazione economica allo sviluppo	35	35	35	35	140
<b>Totale (in mio. CHF)</b>			<b>300,95</b>	<b>346,5</b>	<b>399,65</b>	<b>452,9</b>	<b>1500</b>

Si tratta di una ripartizione indicativa. L'incertezza sull'andamento futuro della guerra impone una certa flessibilità. Per questo motivo, il decreto federale la concernente il preventivo per il 2025 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2026–2028 contempla la possibilità di un trasferimento di credito tra i dipartimenti dell'ordine di 30 milioni di franchi.

## 10.2. Costi del gruppo di lavoro

Durante il periodo 2025–2028, il finanziamento del delegato, dei suoi collaboratori nonché delle relative spese per beni e servizi sarà garantito tramite il budget del programma di sostegno. Sono previsti tre nuovi posti a tempo pieno (ETP): il delegato, un posto di Stato maggiore e uno di assistente.

Per il resto, per i lavori legati al programma nazionale si farà appello ai collaboratori competenti della DSC, della SECO e della DPDU alla Centrale e sul campo.

# 11. Struttura direttiva e di governance

## 11.1. Struttura di progetto

Vista la portata eccezionale del presente programma nazionale e al fine di garantirne un'attuazione coordinata è stato istituito uno speciale gruppo di lavoro. I dettagli sono disciplinati nell'ordinanza del 28 agosto 2024 sul gruppo di lavoro per il programma nazionale per l'Ucraina<sup>8</sup>.

Il massimo organo di direzione strategica è il gruppo direttivo, composto dai due capi del DFAE e del DEFR.

Il gruppo di lavoro è guidato dal delegato.

Le seguenti persone prestano consulenza al gruppo direttivo:

- il segretario di Stato della SECO;
- i segretari generali del DFAE e del DEFR;
- il direttore della DSC;
- il capodivisione della DPDU;
- il delegato del Consiglio federale per l'Ucraina.

Un organo consultivo, composto da personale dell'Amministrazione federale e da persone esterne, assiste il gruppo direttivo e il delegato nello sviluppo e nell'attuazione del programma nazionale. La composizione dell'organo consultivo è decisa dal gruppo direttivo.

I servizi competenti della SECO, della DSC e della DPDU mettono a disposizione del gruppo di lavoro il personale necessario per l'attuazione del programma nazionale. I collaboratori messi a disposizione sono subordinati al delegato sotto il profilo tecnico per tutte le attività relative al programma nazionale.

## 11.2. Monitoraggio

La corruzione in Ucraina è un rischio istituzionale per l'attuazione del programma nazionale. La Svizzera si avvarrà degli strumenti ordinari per valutare correttamente i rischi, minimizzarli e, in caso di infrazioni, adottare provvedimenti adeguati. Tra gli strumenti figurano l'analisi dei rischi di ogni progetto, l'analisi dei rischi dei partner, il sistema di controllo interno, strumenti di monitoraggio e audit nonché formazioni interne del personale e dei partner di progetto.

Visti il contesto instabile, l'entità finanziaria eccezionale e gli strumenti in parte inediti del presente programma nazionale è prevista una garanzia di qualità rafforzata, che consentirà una gestione del programma tempestiva e orientata al contesto. A tal fine, l'attuazione dei progetti sarà monitorata, da un lato, dai partner di progetto e dalla rappresentanza svizzera in loco e, dall'altro, da un fornitore di servizi esterno («Third Party Monitoring»). I vari punti di vista e le conoscenze risultanti dovranno consentire una visione a tutto campo sull'attuazione efficace dei progetti e una gestione adeguata.

---

<sup>8</sup> Ordinanza del 28 agosto 2024 sul gruppo di lavoro per il programma nazionale per l'Ucraina (RS 172.211.41).



# 12. Strategia di uscita

Una gestione flessibile del programma nazionale è cruciale, visto il contesto instabile, fragile e imprevedibile in Ucraina. La Svizzera dovrà monitorare e analizzare continuamente la situazione nonché rivedere regolarmente il programma nazionale e adeguarlo agli sviluppi, sia per quando riguarda l'uso degli strumenti sia per quando riguarda il focus geografico.

Quanto più la guerra di aggressione rallenterà e l'integrazione nelle strutture europee ed euroatlantiche avanzerà, tanto più promettenti saranno le operazioni con il coinvolgimento del settore privato e i provvedimenti volti a promuovere gli investimenti, tanto più le riforme potranno essere sostenute in modo mirato e tanto meno sollecitati saranno i provvedimenti dell'aiuto umanitario. Un'intensificazione della guerra russa indebolirebbe invece ulteriormente lo Stato e l'economia e peggiorerebbe la situazione della popolazione civile. In questo caso, la Svizzera dovrebbe concentrarsi sull'aiuto umanitario e gli altri provvedimenti slitterebbero in secondo piano. Tra questi due estremi vi è tutta una serie di possibili scenari, in cui la Svizzera potrà intervenire in modo mirato e adeguato al contesto con un ampio ventaglio di strumenti e dovrà adattarsi.

Altrettanto importante è tener presente che, all'interno dei confini dell'Ucraina, vi sono grandi differenze geografiche per quanto riguarda il contesto e i bisogni. Anche qui occorrerà calibrare gli strumenti senza perdere di vista la coesione nazionale.

# Allegato

[Outcome Document of the  
Ukraine Recovery Conference URC2022](#)  
**'Lugano Declaration'**





## Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
3003 Berna  
[www.dfae.ch](http://www.dfae.ch)

Data di pubblicazione:

12.02.2025

Impaginazione:

Team Audiovisivi, Comunicazione DFAE, Berna

Foto di copertina:

Tram svizzero donato alla città di Vinnytsia in Ucraina nel luglio 2022.

© Valerii Starzhynskij, Museum of Vinnytsia Tram

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese.

Può essere scaricata all'indirizzo [www.dfae.admin.ch/strategie](http://www.dfae.admin.ch/strategie).

Berna, 2025 / © DFAE

