



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, 12 settembre 2025

Approvazione dell'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

L'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina sulla cooperazione nel processo di ricostruzione dell'Ucraina, firmato a Roma il 10 luglio 2025, consente alle Parti di aumentare il coinvolgimento del settore privato svizzero nella ricostruzione dell'Ucraina, garantita dalla Svizzera nell'ambito del programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028.

Situazione iniziale

Numerose misure di sostegno al processo di ricostruzione dell'Ucraina poggiano su basi giuridiche esistenti e sono già in fase di attuazione. Tra queste figurano i progetti della cooperazione internazionale (CI) e la collaborazione con aziende svizzere che sono già operative in Ucraina, le cui attività creano valore aggiunto in termini di politica di sviluppo. Il presente Accordo crea la nuova base giuridica di cui il Consiglio federale necessita per impostare una cooperazione sistematica e durevole con le aziende svizzere, comprese quelle che non sono ancora attive in Ucraina. Questo vale in particolare per la fornitura di beni e servizi dalla Svizzera.

Contenuto del progetto

L'obiettivo di questo Accordo è sostenere l'Ucraina nel suo processo di ricostruzione creando una base giuridica per un maggior coinvolgimento del settore privato svizzero. Il sostegno sarà fornito sotto forma di aiuti finanziari a fondo perso affinché l'Ucraina possa acquistare da aziende svizzere beni e servizi per progetti di ricostruzione. L'Accordo disciplina gli obblighi di entrambe le Parti, la procedura di identificazione e selezione dei beni e servizi da finanziare e i requisiti che le aziende svizzere interessate devono soddisfare. L'Accordo istituisce inoltre una Commissione mista incaricata di sorvegliarne l'attuazione e di disciplinare aspetti quali la confidenzialità, il trattamento dei dati, lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani e del lavoro e la lotta alla corruzione. L'Accordo è a tempo determinato: sarà valido dalla sua entrata in vigore fino al 31 dicembre 2036.

Il meccanismo di selezione dell'Accordo prevede che l'Ucraina detenga la leadership, che definisca le prestazioni che intende acquistare dai fornitori svizzeri e che sia sostanzialmente responsabile dell'attuazione. I beni e servizi sono acquistati dalla Svizzera (SECO), con il coinvolgimento dell'Ucraina, in un processo trasparente e conforme alla nostra normativa sugli appalti pubblici, ma senza fornitori stranieri. Nelle varie fasi del processo la Svizzera può sostenere le autorità ucraine direttamente o con l'aiuto di terzi e deve provvedere a un monitoraggio adeguato.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.2	Relazioni e accordi bilaterali tra Svizzera e Ucraina.....	6
1.3	Sostegno a lungo termine per la ricostruzione dell'Ucraina e coinvolgimento del settore privato	7
1.4	Interventi parlamentari.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.5	Svolgimento e risultato dei negoziati	11
1.6	Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale	11
1.7	Stralcio di interventi parlamentari	12
2	Punti essenziali del progetto	12
2.1	Contenuto e valutazione dell'Accordo	12
2.2	Questioni attuative.....	12
3	Commento ai singoli articoli	13
4	Ripercussioni	25
4.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	25
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	25
4.1.2	Ripercussioni sul personale.....	25
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	26
4.3	Ripercussioni sull'economia	26
4.4	Ripercussioni sulla società e sull'ambiente	26
5	Aspetti giuridici.....	26
5.1	Costituzionalità	26
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	27
5.3	Forma dell'atto.....	28
	Elenco delle abbreviazioni.....	30
	Allegato: Meccanismo di attuazione (secondo gli art. 4–8 dell'Accordo)	31

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

Fin dall'inizio dell'invasione russa la Confederazione sostiene l'Ucraina e la sua popolazione in quattro campi prioritari: aiuti umanitari, processi di riforma, sostegno diplomatico alla pace e partecipazione al processo di ricostruzione. Dall'inizio del conflitto, nel 2022, al 31 maggio 2025 gli aiuti forniti dalla Confederazione sia in Svizzera che all'estero alla popolazione colpita dalla guerra in Ucraina si attestano complessivamente a 5,16 miliardi di franchi. Di questi, il contributo della cooperazione internazionale (CI) a favore della popolazione ucraina e della regione da febbraio 2022 ammonta a circa 690 milioni di franchi¹.

Le necessità in Ucraina sono enormi: nel 2024 la Banca Mondiale ha stimato a 524 miliardi di dollari americani i costi per la ricostruzione e la ripresa economica del Paese, con tendenza al rialzo a seconda dell'andamento della guerra. Dato che quasi tutte le entrate confluiscono nella difesa, l'Ucraina rimane fortemente dipendente dagli aiuti finanziari esteri, a fronte di un indebitamento dello Stato in continua crescita.

La guerra della Russia contro l'Ucraina viola il diritto internazionale e mette in discussione la democrazia, la libertà e i valori liberali. Il futuro dell'Europa è strettamente connesso a quello dell'Ucraina. Un fallimento dell'Ucraina indebolirebbe la capacità d'influenza dell'Europa e della Svizzera. Difendendo valori come la democrazia, l'indipendenza e l'autodeterminazione, l'Ucraina sta combattendo anche per i valori europei e svizzeri. La ricostruzione dell'Ucraina come Stato sovrano e democratico è quindi anche nell'interesse del nostro Paese. Ecco perché anche la Svizzera sta dando il suo contributo alla ricostruzione del Paese, attingendo in parte alle competenze del suo settore privato. Il Consiglio federale ha negoziato e firmato un accordo internazionale con l'Ucraina per consentire alla collaborazione internazionale (CI) di finanziare i beni e servizi che le aziende svizzere potranno mettere a disposizione per la ricostruzione in Ucraina.

1.1 Situazione politico-economica e politica economica estera dell'Ucraina

Dall'inizio dell'invasione russa, il 24 febbraio 2022, l'Ucraina si trova in regime marziale. Circa il 19 per cento del suo territorio (116 000 km²) è sotto occupazione russa e circa il 30 per cento potrebbe essere minato. La linea del fronte militare è lunga più di 1200 chilometri. La guerra ha avuto un impatto demografico ed economico drammatico: fino a 7 milioni di cittadini sono fuggiti all'estero, circa 65 000 dei quali in Svizzera. Nel Paese 4,6 milioni di persone (circa il 12 % della popolazione) sono state sfollate e un milione chiamate alle armi.

¹ L'importo si compone come segue: 4,3 miliardi di franchi dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) per l'accoglienza e il sostegno alle persone con status di protezione S in Svizzera e 38 milioni da altri uffici federali per il sostegno alla popolazione colpita dalla guerra; cfr. [Sostegno della Confederazione alle persone colpite dalla guerra in Ucraina](#).

Le conseguenze economiche della guerra sono gravi. L'infrastruttura energetica è regolarmente soggetta ad attacchi nemici, tant'è che circa la metà delle sue capacità produttive sono state distrutte. Nonostante le sue immense difficoltà, l'economia ucraina sta dando prova di resilienza. Dopo aver registrato uno storico crollo del 28,8 per cento nel 2022, il prodotto interno lordo (PIL) è cresciuto del 5,3 per cento nel 2023 e del 2,9 per cento nel 2024. Nonostante il notevole calo del fatturato in diversi casi, la maggior parte delle aziende svizzere già attive in Ucraina prima dello scoppio della guerra sono ancora presenti nel Paese. Alcune di loro hanno persino ampliato le loro attività e realizzato investimenti importanti.

Prima della guerra l'Ucraina aveva diversificato le sue relazioni commerciali, in particolare attraverso l'integrazione nella zona di libero scambio approfondita e globale con l'Unione europea (UE). Dall'inizio del conflitto le relazioni economiche con la Russia e la Bielorussia e il transito attraverso questi Paesi sono stati completamente interrotti. L'UE è pertanto diventata il più importante partner commerciale dell'Ucraina. Il regolamento (UE) 2022/870 e le ulteriori misure di liberalizzazione – tra cui la completa rinuncia ai dazi e ai contingenti d'importazione – hanno rafforzato il commercio ucraino-europeo negli anni 2022–2025. Il Canada e il Regno Unito hanno adottato provvedimenti simili.

Nel giugno 2022 l'UE ha accordato all'Ucraina lo status di Paese candidato. Gli attuali negoziati di adesione sono vincolati a una serie di riforme, in particolare nei settori dello Stato di diritto, della lotta contro la corruzione e della pubblica amministrazione. Il cosiddetto «Strumento per l'Ucraina» consente al Paese di ricevere fino a 50 miliardi di euro sotto forma di sostegno finanziario e tecnico nel periodo 2024–2027. Attraverso i suoi progetti di cooperazione internazionale, la Svizzera fornisce un ampio piano di aiuti e partecipa, nell'ambito della sua politica di sanzioni, alle misure imposte dall'UE contro la Russia e la Bielorussia.

A luglio 2025 gli sviluppi politici sul fronte della lotta contro la corruzione hanno suscitato preoccupazioni sia nella società civile ucraina che tra i partner internazionali del Paese. Con tutta probabilità i finanziatori internazionali seguono da vicino il programma di riforme del governo in generale e gli impegni concreti per il raggiungimento delle tappe fondamentali nell'ambito dei programmi di aiuti finanziari condizionali. Se le condizioni non sono soddisfatte, i pagamenti rateali potrebbero essere ridotti. Al momento non si prevedono ripercussioni dirette sul programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028² della Svizzera. Attraverso i suoi progetti, la CI continuerà a contribuire al consolidamento delle riforme già avviate (p. es. lotta contro la corruzione, trasparenza e obbligo di rendicontazione). Gli strumenti di controllo³ previsti per l'attuazione del presente Accordo sono considerati sufficienti (v. n. 3). Vista l'instabilità della situazione, la portata finanziaria e la natura innovativa degli strumenti utilizzati, è previsto un ulteriore

² DFAE, (2025), [Programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028](#), consultato su www.deza.eda.admin.ch il 5.8.2025.

³ Le Parti si impegnano ad esempio a combattere la corruzione e a rispettare gli standard internazionali. Inoltre, l'attuazione dell'Accordo sarà esaminata, monitorata e valutata.

monitoraggio da parte di un prestatore di servizi esterno. I rischi legati all'attuazione dell'Accordo saranno monitorati costantemente.

A causa della guerra, le spese di Stato dell'Ucraina sono lievitate a dismisura negli ultimi anni, fino a raggiungere i 111,7 miliardi di dollari nel 2024. Gli aiuti finanziari esteri, pari a 42,8 miliardi di dollari nel 2024, svolgono un ruolo centrale nel finanziamento della spesa pubblica. Nel 2024 il deficit di bilancio è diminuito del 7,4 per cento rispetto all'anno precedente, attestandosi a 33,8 miliardi di dollari. Per incrementare le entrate, il governo ha aumentato la tassa militare speciale dall'1,5 al 5 per cento a partire dal 1° dicembre 2024 e l'ha estesa anche alle singole aziende. Questa imposta si applica, tra l'altro, ai salari, ai dividendi e alle vendite di immobili.

La Banca nazionale ucraina ha perseguito una politica monetaria di stabilità dopo la svalutazione della grivna (UAH) nel luglio 2022 (tasso fisso: UAH 36,57/USD). Da ottobre 2023 è in vigore un tasso di cambio flessibile. Grazie all'aumento dei proventi da esportazioni e agli aiuti esteri, le riserve valutarie sono salite a 44,5 miliardi di dollari (maggio 2025), il che basta a pagare le importazioni per cinque mesi.

La guerra colpisce in modo diverso le varie regioni del Paese: mentre nell'est e nel nord-est continuano a imperversare feroci battaglie, le altre regioni sono coinvolte nel conflitto per effetto delle armi russe a lungo raggio (missili, droni). Di conseguenza, la ripresa economica e le infrastrutture di logistica si stanno concentrando sempre più sull'Ucraina centrale e occidentale. I porti del Danubio e i corridoi terrestri occidentali sono stati ampliati e dal 2022 sono stati costruiti lungo i confini con l'UE grandi terminali di trasbordo e stoccaggio. Tuttavia, tra ottobre 2023 e aprile 2024 si sono verificati dei blocchi da parte di gruppi d'interesse locali al confine con la Polonia.

Dopo essersi attestata al 26,6 per cento nel 2022, l'inflazione è scesa al 5,1 per cento nel 2023 per poi risalire al 12 per cento l'anno successivo.

1.2 Relazioni e accordi bilaterali tra Svizzera e Ucraina

L'Ucraina è un importante partner della Svizzera nell'Europa dell'Est. L'8 aprile 2025 gli Stati dell'AEELS⁴ e l'Ucraina hanno firmato a Kiev un accordo di libero scambio (ALS) modernizzato. Dall'entrata in vigore del precedente ALS, nel 2012⁵, gli scambi bilaterali di merci erano cresciuti costantemente fino al 24 febbraio 2022, data che segna l'inizio dell'aggressione militare russa, totalizzando un volume di oltre 800 milioni di franchi nel 2021. Oltre a questo ALS, la Svizzera e l'Ucraina dispongono di un accordo di protezione degli investimenti, del 1997⁶, di una convenzione contro le doppie imposizioni,

⁴ Islanda, Norvegia, Principato del Liechtenstein e Svizzera

⁵ RS 0.632.317.671

⁶ RS 0.975.276.7

del 2002⁷, di un accordo di commercio e di cooperazione economica, del 1996⁸ e di un accordo relativo all'attuazione dell'Accordo di Parigi, del 2022⁹. Queste condizioni quadro economiche bilaterali di grande portata contribuiscono all'andamento positivo degli scambi commerciali e degli investimenti bilaterali.

L'Ucraina è un Paese prioritario della cooperazione svizzera allo sviluppo. La cooperazione internazionale della Svizzera è presente nel Paese fin dagli anni Novanta. Nel 1997 la Svizzera e l'Ucraina hanno firmato un accordo quadro sulla cooperazione tecnica e finanziaria¹⁰. Da allora, la CI svizzera sostiene le iniziative di riforma del Paese. Si adopera in particolare per migliorare il tenore di vita della popolazione, fornire servizi pubblici più efficienti e promuovere una crescita economica sostenibile.

1.3 Sostegno a lungo termine per la ricostruzione dell'Ucraina e coinvolgimento del settore privato

Il Consiglio federale attribuisce un'importanza strategica al sostegno dell'Ucraina e alla sua ricostruzione, come enunciato nella Strategia di politica estera 2024–2027¹¹ e nella Strategia CI 2025–2028¹². Il 10 aprile 2024 l'Esecutivo ha deciso di stanziare complessivamente 5 miliardi di franchi fino al 2036, attingendo 1,5 miliardi al bilancio della cooperazione internazionale (CI) negli anni 2025–28. Questi fondi sono stati approvati dal Parlamento nel dicembre 2024¹³. Di questi, 500 milioni di franchi sono destinati al coinvolgimento del settore privato svizzero nel processo di ricostruzione dell'Ucraina.

Nel programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028 il Consiglio federale ha specificato le modalità di sostegno. Questo programma, adottato dall'Esecutivo il 12 febbraio 2025, verte su tre aree tematiche: ripresa economica, servizi pubblici nonché protezione della popolazione civile e pace. La Svizzera è attiva in Ucraina in diversi settori, tra cui: sminamento, pace, diritti umani e diritto umanitario internazionale, ricostruzione, rafforzamento delle PMI, sostegno alle riforme, ripristino delle infrastrutture energetiche danneggiate, buoni uffici, ricerca, conservazione dei beni culturali e migrazione.

Una delle nuove priorità del programma nazionale è il coinvolgimento degli ambienti economici svizzeri per sfruttarne le competenze e l'innovazione e mobilitare investimenti privati. A questo scopo il DEFR (Segreteria di Stato dell'economia, SECO) ha

⁷ RS 0.672.976.71

⁸ RS 0.946.297.671

⁹ RS 0.814.012.176.7

¹⁰ *Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Ukraine concerning Technical and Financial Cooperation* (firmato il 13 ottobre 1997, entrato in vigore il 9 giugno 1999; non pubblicato nella RS).

¹¹ DFAE (2024), [Strategia di politica estera 2024–2027](#). Informazioni consultate in data 5.8.2025 su www.dfae.admin.ch

¹² FF 2024 1518

¹³ FF 2024 3222

elaborato sei misure¹⁴. Il presente Accordo funge da base per l'attuazione della misura *aiuti finanziari in settori specifici* e prevede il versamento di aiuti finanziari all'Ucraina per l'acquisto di beni e servizi da aziende svizzere. Questa misura costituisce il pilastro principale dell'idea di fondo, vale a dire ricostruire l'Ucraina coinvolgendo il settore privato svizzero e mettendo a frutto le sue innovazioni, in linea con l'ambizione ucraina di ricostruire il Paese, ma meglio (*build back better*). Nel contempo l'obiettivo è che queste aziende sappiano affermarsi sul mercato locale a medio termine, che investano in Ucraina e che producano così un impatto positivo sullo sviluppo del Paese.

1.4 Necessità d'intervento e alternative esaminate

Numerose misure di sostegno alla ricostruzione in Ucraina si fondano su basi giuridiche vigenti, in particolare sulla legge federale del 19 marzo 1976¹⁵ sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (di seguito, ai fini del presente rapporto «LFCI»)¹⁶. Questa legge si applica in combinato disposto con la legge federale del 21 giugno 2019¹⁷ sugli appalti pubblici (LAPub) e la legge federale del 5 ottobre 1990¹⁸ sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu). La collaborazione con il settore privato in generale, basata sugli articoli 6 e 11 LFCI, costituisce già parte integrante della CI svizzera.

La necessità d'intervento è legata a due questioni: in primo luogo, occorre chiarire su quale base giuridica sostanziale si possa fondare la misura abbozzata al numero 1.3 (*aiuti finanziari in settori specifici*). Secondariamente, trattandosi di forniture di beni e servizi, si pongono questioni di diritto degli appalti pubblici, in particolare se la limitazione delle gare d'appalto ai soli offerenti svizzeri sia ammissibile secondo la legislazione vigente.

Oltre a sostenere l'Ucraina, la misura *aiuti finanziari in settori specifici* serve anche agli interessi di politica economica esterna della Svizzera e non può pertanto basarsi sulla LFCI. Infatti, benché le forme di cooperazione siano formulate in modo molto aperto, l'obiettivo della legge è chiaramente incentrato sulle regioni bisognose di sostegno (oggetto del sostegno)¹⁹. In passato si sono praticati approcci di aiuto vincolato nell'ambito

¹⁴ Cfr. cap. 5.1 del [Programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028](#).

¹⁵ RS 974.0

¹⁶ Queste misure comprendono la tradizionale cooperazione internazionale allo sviluppo e la cooperazione con le aziende svizzere già attive in Ucraina.

¹⁷ RS 172.056.1

¹⁸ RS 616.1

¹⁹ La LFCI attua così l'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), secondo cui la Confederazione deve contribuire ad alleviare il bisogno e la povertà nel mondo. L'oggetto di questa legge non è il settore privato svizzero.

della LFCI²⁰. Tuttavia, la misura prevista amplierebbe in modo significativo la portata degli approcci attuali e non rispetterebbe l'«acquis»²¹. Una (re)introduzione a tutto campo degli aiuti vincolati significherebbe abbandonare un principio fondamentale della CI svizzera, il che richiederebbe un'apposita base giuridica, vista la sua portata. Inoltre, assoggettando la CI alla LAPub, il Consiglio federale e il Parlamento si sono chiaramente espressi a favore della concorrenza (cfr. allegato 5 cpv. 1 lett. d LAPub).

Una regolamentazione specifica all'interno della LAPub per un singolo Paese o per una particolare situazione di ricostruzione – come nel caso dell'Ucraina – comprometterebbe il carattere di legge generale della LAPub e non sarebbe quindi una soluzione indicata. L'attuazione della misura *aiuti finanziari in settori specifici* (trattamento privilegiato delle aziende svizzere) solleva diverse questioni nel contesto della LAPub. Nel settore degli aiuti internazionali rilevante in questa sede, il campo d'applicazione del diritto in materia di appalti dell'Accordo del 2012²² sugli appalti pubblici (AAP 2012) e quello del diritto nazionale (LAPub) non sono definiti in modo del tutto congruente. In generale, l'AAP 2012 esclude dal suo campo d'applicazione gli appalti finalizzati alla fornitura di aiuti internazionali, compresi gli aiuti allo sviluppo. La LAPub, invece, formula in modo più restrittivo la corrispondente norma derogatoria, escludendo solo gli aiuti umanitari internazionali d'emergenza e gli aiuti agrari e alimentari (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. h n. 1). Questa discrepanza implica che, secondo la LAPub, gli appalti pubblici finalizzati alla fornitura di aiuti internazionali devono essere oggetto di una gara d'appalto, a meno che non si tratti di aiuti umanitari internazionali d'emergenza o di aiuti agrari e alimentari. È vero che in questo caso viene meno l'obbligo di diritto internazionale di ammettere a presentare un'offerta anche gli offerenti di altri Stati (art. 6 cpv. 1 LAPub). Sussiste però il vincolo giuridico interno di ammettere tali offerenti se i loro Stati accordano la reciprocità alle aziende svizzere (art. 6 cpv. 2 LAPub). Trattandosi di un vincolo puramente interno, la Svizzera può abrogarlo in qualsiasi momento, in tutto o in parte, attraverso un atto normativo dello stesso livello o di livello superiore. Lo può fare, ad esempio, con un trattato internazionale soggetto a referendum, come nel presente caso.

Per determinare se fosse necessario emanare una legge speciale («Lex Ucraina») o se una legge federale esistente potesse fungere da base, sono state esaminate le seguenti basi giuridiche: la LFCI, la legge del 6 ottobre 2000²³ sulla promozione delle

²⁰ Il concetto di aiuto vincolato era già stato praticato negli anni '80, ma poi abbandonato. All'epoca, tuttavia, non esistevano restrizioni dettate dalla legislazione sugli appalti pubblici.

²¹ Anche questi aiuti non sono da intendersi come aiuti allo sviluppo tradizionali e sono quindi notificati all'OCSE come aiuti vincolati (*tied aid*).

²² Accordo riveduto sugli appalti pubblici, protocollo del 30 marzo 2012 che modifica l'Accordo sugli appalti pubblici, entrato in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2021 (AAP 2012; RS 0.632.231.422).

²³ RS 946.14

esportazioni e la legge del 16 dicembre 2005²⁴ sull'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE). La legge sul contributo di coesione, che ha preso il posto della legge federale del 30 settembre 2016²⁵ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale, fa parte del pacchetto Svizzera-UE e riguarda alcuni Stati membri dell'Unione europea. L'ipotesi di integrare questa legge non è quindi stata presa in considerazione.

In teoria sarebbe ipotizzabile **un complemento alla LFCI**. Tuttavia, mentre la misura citata (*aiuti finanziari in settori specifici*) è legata agli interessi economici della Svizzera, la LFCI è basata su una cooperazione aperta e ispirata a una politica di sviluppo che esclude deliberatamente la possibilità di dare la precedenza ai fornitori nazionali (cfr. art. 2 cpv. 2 e art. 5 LFCI). Non sarebbe nello spirito di questa legge, generica, integrarvi una soluzione particolare ritagliata sull'Ucraina. Un tale intervento sarebbe incompatibile con il carattere generale e transnazionale della legge e potrebbe creare un precedente suscettibile di mettere in discussione il principio della parità di trattamento nella CI della Svizzera. Pur ritenendo che la ricostruzione dell'Ucraina richieda misure eccezionali sotto diversi aspetti, il Consiglio federale non intende discostarsi da questo principio. La LFCI non costituisce pertanto una base giuridica adatta per l'attuazione del sostegno previsto.

Anche l'ipotesi di completare la **legge sulla promozione delle esportazioni** va esclusa. Sebbene esista un certo nesso oggettivo, lo scopo e l'obiettivo di tale legge sono completamente diversi. Quest'ultima si limita ad esempio a fornire informazioni e consulenza e a pubblicizzare all'estero i prodotti e servizi svizzeri. Anche la possibilità di modificare la **legge federale concernente l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni** per attuare la misura citata non sarebbe giustificato dal punto di vista materiale e non sarebbe pertinente, tanto più che l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV) ha il compito di assicurare le operazioni di esportazione e non di finanziarle.

Sarebbe stato possibile creare una **nuova legge speciale**²⁶ (p. es. «legge per la promozione della ricostruzione dell'Ucraina»). Un tale atto normativo potrebbe disciplinare non soltanto l'attuazione della misura *aiuti finanziari in settori specifici*, ma anche l'intero pacchetto svizzero di sostegno a questo Paese. Con una legge speciale, inoltre, si potrebbero modificare altre leggi, se del caso. Tuttavia, una legge sull'Ucraina non basterebbe di per sé a eliminare determinate incertezze legate al diritto sugli appalti pubblici (v. sopra). Inoltre, la Svizzera deve poter contare sull'impegno vincolante dell'Ucraina a rispettare tutta una serie di regole, obiettivo che non può conseguire con una legge federale elvetica. Sarebbe dunque necessario concludere un accordo bilaterale di diritto internazionale.

²⁴ RS 946.10

²⁵ RS 974.1

²⁶ Al momento dell'avvio della procedura di consultazione è ancora pendente in Consiglio nazionale una mozione della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati che chiede l'adozione di una legge speciale per gli aiuti all'Ucraina.

Come nuova base giuridica (formale) si impone pertanto la variante del **trattato internazionale**, a cui può essere applicata l'eccezione di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettera h n. 2 LAPub. In termini di contenuto questa disposizione corrisponde in larga misura alla disposizione derogatoria di cui all'articolo II paragrafo 3 lettera e numero (ii) AAP. La LAPub e l'AAP non si applicano agli appalti retti dalle particolari procedure o condizioni definite in un trattato internazionale per la realizzazione congiunta di un progetto da parte degli Stati contraenti²⁷, motivo per cui le parti si sono avvalse di questa deroga. Per garantire in particolare che la procedura di gara sia conforme ai principi dello Stato di diritto, è stato deciso di organizzarla secondo la LAPub, in funzione dei bisogni della CI (cfr. art. 5 dell'Accordo).

È una soluzione ideale per l'Ucraina, in termini geografici e temporali, per il coinvolgimento del settore privato svizzero e garantisce la necessaria certezza giuridica per quanto concerne la legislazione sugli appalti pubblici. La forma del trattato internazionale permette di garantire che l'Ucraina si impegni in modo vincolante a rispettare determinate regole. L'Accordo sarà quindi presentato al Parlamento e – dal momento che comprende importanti disposizioni contenenti norme di diritto – sarà sottoposto a referendum facoltativo (v. n. 5.3).

1.5 Svolgimento e risultato dei negoziati

Sulla base del mandato negoziale approvato dalle Commissioni di politica estera delle Camere federali nelle sessioni dell'11 febbraio 2025 (CPE-N) e del 14 aprile 2025 (CPE-S), tra il 1° maggio e il 5 giugno 2025 si sono svolti sei cicli di negoziati, accompagnati da discussioni tecniche aggiuntive su questo Accordo tra la Svizzera (SECO) e l'Ucraina (in particolare i Ministeri dell'economia, della giustizia e delle finanze). I negoziati sono stati brevi e costruttivi. L'Accordo è stato firmato in occasione della Conferenza sulla ripresa dell'Ucraina tenutasi a Roma il 10 luglio 2025. L'esito dei negoziati è in linea con gli obiettivi del nostro Paese.

1.6 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale

L'Accordo con l'Ucraina rientra nell'obiettivo 16 «La Svizzera sostiene la ricostruzione in Ucraina») enunciato nel messaggio del Consiglio federale del 24 gennaio 2024²⁸ e nel decreto federale del 6 giugno 2024 sul programma di legislatura 2023–2027²⁹. Il progetto è quindi conforme agli obiettivi della legislatura. Benché non sia annunciato nel messaggio e nel decreto federale già menzionati, il progetto è comunque idoneo

²⁷ Cfr. le spiegazioni contenute nel messaggio del 15 febbraio 2017 concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (FF 2017 1587).

²⁸ FF 2024 525

²⁹ FF 2024 1440

nel contesto degli aiuti con cui l'Esecutivo intende contribuire alla ricostruzione in Ucraina.

Questo Accordo crea la base giuridica per il coinvolgimento sistematico del settore privato svizzero nella ricostruzione dell'Ucraina. Ciò contribuirà in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi della strategia CI 2025–2028 e del programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028 (v. n. 1.3). L'Accordo con l'Ucraina è anche in linea con la strategia di politica economica esterna definita dal Consiglio federale nel 2021³⁰.

1.7 Stralcio di interventi parlamentari

Con il presente progetto non viene stralciato nessun intervento parlamentare.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Contenuto e valutazione dell'Accordo

Questo Accordo disciplina l'attuazione della misura *aiuti finanziari in settori specifici*, ossia il sostegno alla ricostruzione in Ucraina attraverso un aiuto finanziario a fondo perso per l'acquisto di beni e servizi da aziende svizzere per progetti di ricostruzione. Contiene, in particolare, disposizioni sul meccanismo concepito per selezionare e mettere in ordine di priorità i beni e servizi da finanziare e, successivamente, su come procurarli in Svizzera in conformità con il nostro sistema degli appalti pubblici.

L'Accordo si rifà all'attuazione delle misure relative al settore privato prevista dal programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028 (v. n. 1.3). Si tratta di una soluzione efficiente con cui vengono affrontati gli aspetti giuridici legati alla misura *aiuti finanziari in settori specifici* (v. n. 1.4).

Un simile trattato internazionale, che consentirebbe all'Ucraina di procurarsi importanti beni e servizi dalla Svizzera attraverso un aiuto finanziario a fondo perso, è stato accolto con favore anche dall'Ucraina, in particolare in occasione del 14° incontro della Commissione economica mista svizzero-ucraina, tenutosi a Kiev il 2 ottobre 2024, e durante la missione economica in Ucraina guidata dal delegato del Consiglio federale per l'Ucraina Jacques Gerber dal 6 al 10 aprile 2025. L'Ucraina conosce questo approccio anche nella sua cooperazione con altri Stati partner, tra cui la Francia.

2.2 Questioni attuative

L'Accordo è a tempo determinato e scadrà alla fine del 2036. Entrerà in vigore non appena entrambe le Parti avranno completato le rispettive procedure di ratifica interne e lo avranno notificato all'altra Parte. Può essere denunciato in qualsiasi momento con

³⁰ DEFR (2021), Strategia di politica economica esterna, consultato su www.seco.admin.ch il 6.8.2025.

un termine di preavviso di tre mesi (art. 20 par. 2). Per attuarlo non sono necessarie modifiche legislative.

3 Commento ai singoli articoli

Preambolo

Nel preambolo la Svizzera e l'Ucraina esprimono la volontà comune di consolidare le loro relazioni e la cooperazione di lunga data per far fronte alle impellenti necessità derivanti dalle conseguenze della guerra in Ucraina. Le Parti si basano sui principi stabiliti nel 2022 in occasione della Conferenza di Lugano per la ricostruzione dell'Ucraina e sul programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028 per cooperare con un approccio globale e promuovere così la resilienza dell'economia e la ricostruzione efficiente e sostenibile del Paese. Le Parti riconoscono l'importante ruolo che il settore privato può svolgere in questo contesto grazie alle sue competenze e alla sua capacità d'innovazione. Sostengono inoltre l'integrazione economica dell'Ucraina nel mercato europeo.

Le Parti affermano il loro impegno per la democrazia, i diritti umani e le libertà politiche ed economiche fondamentali. Si impegnano inoltre a prevenire e combattere la corruzione, a promuovere la trasparenza, il buon governo societario e la responsabilità sociale d'impresa ai fini dello sviluppo sostenibile. Le Parti ribadiscono l'obiettivo di incoraggiare le imprese a rispettare le linee guida e i principi riconosciuti a livello internazionale in questo settore.

Riaffermano inoltre il loro impegno per lo sviluppo socio-economico, la salute e la sicurezza nonché per il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, in conformità con le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) e gli standard internazionali.

Art. 1 Obiettivo

La misura *aiuti finanziari in settori specifici* mira a supportare la ricostruzione dell'Ucraina attraverso beni, servizi e competenze del settore privato svizzero. L'obiettivo del presente Accordo è quindi sostenere l'Ucraina nel suo processo di ricostruzione, in particolare contribuendo al funzionamento dei servizi pubblici e delle infrastrutture nonché alla stabilizzazione e allo sviluppo dell'economia.

Art. 2 Portata e campo d'applicazione

Il paragrafo 1 stabilisce che la Svizzera sostiene l'Ucraina nel suo processo di ricostruzione. Questo sostegno viene fornito sotto forma di aiuti finanziari a fondo perso per l'acquisto di beni e servizi da aziende svizzere per i progetti di ricostruzione. Sarà fornito principalmente nei settori prioritari per l'Ucraina nei quali la collaborazione internazionale elvetica è già attiva e in cui la Svizzera è competitiva. Si tratta principalmente dei settori dell'energia, dei trasporti e della mobilità, delle attrezzature meccaniche, dell'edilizia, dell'acqua, della protezione dalle catastrofi nonché dei servizi di pronto soccorso e protezione dalle catastrofi. Il sostegno può essere fornito anche in altri settori prioritari per l'Ucraina.

Conformemente al paragrafo 2, l'assistenza finanziaria fornita nell'ambito dell'Accordo fa parte del credito d'impegno «Ucraina e regione»³¹. I fondi da versare sono stanziati ogni anno dal Parlamento svizzero con il preventivo. La Svizzera comunica annualmente all'Ucraina l'importo dell'assistenza finanziaria. Tuttavia, l'Accordo non sancisce un diritto al versamento completo dei fondi stanziati ogni anno. Il diritto all'importo comunicato annualmente (o a parti di esso) è dato dall'adempimento (totale o parziale) delle specifiche disposizioni del presente Accordo.

Art. 3 Obblighi

L'articolo 3 dell'Accordo definisce gli obblighi delle Parti. L'Ucraina si impegna a garantire ad esempio che i beni e i servizi forniti siano esenti da imposte e dazi doganali. Inoltre, garantisce che le proprie autorità forniscano il supporto necessario per l'esecuzione dei contratti conclusi in virtù del presente Accordo e per l'installazione e l'utilizzo dei beni corrispondenti conformemente ai contratti in questione.

Il paragrafo 1 disciplina il trattamento fiscale e doganale dei beni importati da aziende svizzere nel territorio doganale ucraino nel quadro del presente Accordo. Tali importazioni saranno esenti da imposte e dazi e da tutti gli altri pagamenti obbligatori previsti in Ucraina. L'obiettivo del paragrafo è agevolare l'importazione di beni dalla Svizzera e promuovere la cooperazione economica nel quadro dell'Accordo.

Il paragrafo 2 si applica se i beni e i servizi sono forniti da società svizzere nel territorio doganale dell'Ucraina, vale a dire se questi servizi sono messi a disposizione o utilizzati sul posto in virtù dell'Accordo. Mentre il paragrafo 1 disciplina esclusivamente l'importazione esente da imposte e dazi di beni materiali, il paragrafo 2 si riferisce all'esenzione fiscale per le attività operative sul territorio ucraino. Tutti i beni e i servizi forniti nell'ambito dell'Accordo in Ucraina sono esenti da IVA e da tutte le altre imposte, tasse e pagamenti obbligatori previsti dalla legislazione ucraina. L'Ucraina riafferma così il suo impegno nei confronti dell'Accordo e rinunciando a questi introiti fornisce un notevole contributo finanziario.

Secondo il paragrafo 3, la parte ucraina deve garantire il costante rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto, della democrazia, delle libertà fondamentali nel Paese, il buon governo, la trasparenza e la responsabilità dell'Esecutivo ucraino nei confronti dei suoi cittadini.

Secondo il paragrafo 4, l'Ucraina si impegna, in collaborazione con le aziende svizzere selezionate conformemente all'articolo 5, a garantire che le proprie autorità competenti forniscano, nell'ambito delle loro competenze, tutto il supporto necessario per l'esecuzione dei contratti stipulati da tali aziende in virtù del presente Accordo. Tale supporto comprende, in particolare, il rilascio tempestivo dei permessi, delle licenze e delle altre autorizzazioni formali necessarie per l'adempimento dei contratti. L'obiettivo è garantire

³¹ Decreto federale del 17 dicembre 2024 concernente il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario nonché a favore dell'Ucraina e della regione nel periodo 2025–2028 (FF 2024 3222).

un'attuazione dei progetti efficiente e conforme alla legge attraverso il coinvolgimento amministrativo coordinato della parte ucraina.

Il paragrafo 5 stabilisce che l'Ucraina è responsabile del coordinamento dell'attuazione dei progetti³² nell'ambito di questo Accordo. Inoltre, la parte ucraina fornisce alla parte svizzera tutte le informazioni pertinenti necessarie per una corretta pianificazione, attuazione e valutazione dei progetti. Questo obbligo serve a promuovere una cooperazione trasparente tra le Parti.

Conformemente al paragrafo 6, le misure sanzionatorie svizzere definite nell'ordinanza del 4 marzo 2022³³ che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina e nell'ordinanza del 16 marzo 2022³⁴ che istituisce provvedimenti nei confronti della Bielorussia devono essere osservate rigorosamente. L'obbligo di rispettare queste ordinanze sanzionatorie si applica anche ai subappaltatori e ai fornitori. Il loro rispetto va esplicitamente indicato anche nei contratti modello (cfr. anche art. 7 par. 2 dell'Accordo).

*Art. 4 Elenco di beni e servizi che devono essere forniti dalle aziende svizzere*³⁵

L'articolo 4 stabilisce la procedura per l'individuazione dei progetti da finanziare nell'ambito del presente Accordo.

Secondo il paragrafo 1, l'Ucraina individua le proprie necessità di ricostruzione e ne stabilisce l'ordine di priorità ai fini del presente Accordo. A tale scopo lavora a stretto contatto con la Svizzera per consentire alle Parti di chiarire in che misura le necessità dell'Ucraina possano essere soddisfatte dalle aziende svizzere. La SECO coinvolgerà anche le associazioni di categoria svizzere, che possono stilare un elenco di beni e servizi svizzeri potenzialmente interessanti per la ricostruzione del Paese³⁶.

A norma del paragrafo 2 l'Ucraina deve fornire alla Svizzera un elenco di beni e servizi che potrebbero soddisfare le necessità individuate in base al paragrafo 1. L'elenco deve corrispondere ai settori definiti all'articolo 2. La Svizzera (la SECO) esamina l'elenco dell'Ucraina, in particolare se esistono aziende elvetiche che possono soddisfare i criteri di approvazione di cui all'articolo 6 dell'Accordo (p. es. origine svizzera/swissnes, beni a duplice impiego), ma anche se l'elenco è in linea con il programma nazionale per l'Ucraina 2025–2028 o se soddisfa i criteri ESG. Inoltre, la

³² In conformità con il meccanismo di selezione di cui all'articolo 5 dell'Accordo, la decisione sull'aggiudicazione dei progetti da finanziare nell'ambito del presente Accordo spetta alla Parte svizzera.

³³ RS 946.231.176.72

³⁴ RS 946.231.116.9

³⁵ Cfr. allegato A: Meccanismo di selezione (secondo gli articoli 4–8 dell'Accordo).

³⁶ In conformità con il meccanismo di selezione di cui all'articolo 5 dell'Accordo, la decisione sull'aggiudicazione dei progetti da finanziare nell'ambito del presente Accordo spetta alla Parte svizzera.

SECO trasmette questo elenco alle associazioni di categoria svizzere permettendo loro di chiarire se i beni e i servizi elencati possono essere forniti dalle aziende elvetiche.

Conformemente al paragrafo 3, la Svizzera e l'Ucraina concordano quali beni e servizi svizzeri devono essere finanziati nell'ambito dell'Accordo sulla base degli elenchi summenzionati. Il processo di selezione, discusso ed elaborato durante la negoziazione di questo Accordo sia con il Ministero ucraino dell'economia, dell'ambiente e dell'agricoltura che con le associazioni di categoria svizzere, ha prodotto un elenco comune di beni e servizi innovativi e competitivi che possono essere forniti da aziende svizzere nell'ambito dei progetti di ricostruzione finanziati in virtù del presente Accordo.

Secondo il paragrafo 4, le autorità ucraine beneficiarie forniscono le specifiche tecniche per la procedura di appalto riguardante i beni e i servizi specificati nell'elenco di cui al paragrafo 3³⁷. Inoltre, le specifiche dei prodotti devono essere riviste e chiarite costantemente tra l'Ucraina e la Svizzera. Per questi compiti tecnici, la Svizzera può anche incaricare una terza parte di fornire supporto alle autorità ucraine (cfr. art. 9).

Art. 5 Meccanismo di selezione

Come previsto dal paragrafo 1, la procedura di appalto pubblico è condotta dalla Svizzera in conformità con la propria legislazione in materia di appalti pubblici, fatte salve le disposizioni del presente Accordo, in quanto appalto rientrante nell'allegato 5 capoverso 1 lettera d LAPub. Non è tuttavia applicabile l'articolo 6 capoverso 2 LAPub, pertanto è esclusa la partecipazione di fornitori stranieri alle gare d'appalto. Sono ammessi a presentare un'offerta unicamente gli offerenti svizzeri. Tuttavia, la LAPub resta applicabile (cfr. art. 1 LAPub), per cui valgono anche i principi fondamentali di questa legge, come la trasparenza, la parità di trattamento e la promozione della concorrenza. L'applicazione della LAPub significa inoltre che, per gli appalti sopra il valore soglia, le corrispondenti procedure di aggiudicazione (procedure aperte o selettive) con un oggetto e dei criteri di valutazione specifici devono essere effettuate su simap.ch e le aggiudicazioni andranno alle offerte più convenienti.

Conformemente al numero 1 lettera d dell'allegato 5 LAPub, gli appalti previsti costituiscono appalti pubblici al di fuori dell'ambito di applicazione dei trattati internazionali. Per tali commesse che esulano dall'ambito di applicazione dei trattati internazionali, il contratto può essere stipulato immediatamente dopo l'aggiudicazione.

Il paragrafo 2 stabilisce che la parte ucraina (cioè le autorità riceventi) può partecipare alla valutazione delle offerte presentate. La SECO è responsabile del processo di selezione e della decisione di aggiudicazione. Il paragrafo 2 specifica anche gli aspetti da considerare nel processo di selezione: (a) l'impatto del progetto sul processo di ripresa e ricostruzione dell'Ucraina, (b) il contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile, la capacità di mitigazione dei cambiamenti climatici e la transizione verde, nonché l'uso sostenibile ed efficiente dell'energia e delle risorse disponibili *in loco*, (c) l'impatto del

³⁷ Si tratta di una descrizione dettagliata dei requisiti di un prodotto o di un servizio (p. es. prestazioni, capacità, standard, compatibilità, ecc., cfr. anche l'art. 30 LAPub). Questa descrizione è necessaria per la procedura di appalto svolta dalla Svizzera secondo l'articolo 5 dell'Accordo.

progetto sullo sviluppo economico e sociale, in particolare in termini di mantenimento o creazione di posti di lavoro in Ucraina o di formazione professionale, e (d) l'impiego di persone provenienti dall'Ucraina con lo status di protezione temporanea o con un altro status giuridico in Svizzera. Grazie alla possibilità di assumere cittadini ucraini in Svizzera, le aziende svizzere avranno un ulteriore incentivo a integrare queste persone nel mondo del lavoro.

Oltre ai criteri previsti dall'Accordo, nelle procedure di appalto dovranno essere definiti anche criteri di idoneità e di prestazione specifici per il progetto, affinché l'offerta più vantaggiosa si aggiudichi il contratto.

Il meccanismo di selezione definito nell'Accordo prevede un processo trasparente: garantisce che i progetti corrispondano alle esigenze effettive dell'Ucraina, in quanto è quest'ultima (in collaborazione con la Svizzera) a determinare quali beni e servizi richiedere alle imprese elvetiche (cfr. art. 4 dell'Accordo). Ordinando beni e servizi che non sono disponibili *in loco*, la parte ucraina può evitare effetti di spiazzamento sul mercato locale. La selezione dei beni e dei servizi avviene di norma tramite una procedura competitiva (anche se limitata ai fornitori svizzeri) al fine di determinare un prezzo di mercato. Anche l'Ucraina può partecipare al processo di valutazione.

Art. 6 Ammissibilità delle aziende svizzere

I requisiti cumulativi specifici³⁸ che un'azienda svizzera deve soddisfare per essere presa in considerazione ai fini di un finanziamento secondo il presente Accordo sono indicati all'articolo 6. L'azienda deve avere sede in Svizzera ed essere iscritta nel registro di commercio (lett. a) e offrire beni o servizi che soddisfino le esigenze di ricostruzione dell'Ucraina (lett. b). Secondo la lettera c, i beni e i servizi devono essere di origine svizzera o presentare almeno il 20 per cento di valore aggiunto svizzero (art. 3 OARE³⁹). La lettera d esige che le aziende svizzere indichino le aziende o i partner locali in Ucraina con cui intendono collaborare per l'attuazione dei progetti. Conformemente alla lettera e, le aziende devono anche garantire che la consegna dei beni o la prestazione dei servizi sia conforme alle prescrizioni svizzere in materia di controllo delle esportazioni e di sanzioni. Secondo l'allegato 2 dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego⁴⁰, la vendita, la consegna, l'esportazione, il transito e il trasporto di beni verso l'Ucraina, o per l'uso in Ucraina, sono vietati se i beni sono destinati in tutto o in parte a scopi militari o a destinatari finali militari (beni a duplice impiego). La lettera f impone alle aziende svizzere il rispetto delle disposizioni in materia di anticorruzione. Si fa riferimento in particolare agli articoli da 322^{ter} a 322^{decies} e all'articolo 102

³⁸ Gli offerenti dovranno inoltre soddisfare le condizioni di partecipazione ai sensi dell'art. 12 LAPub (rispetto delle norme di tutela dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, della parità salariale e del diritto in materia ambientale) in combinato disposto con l'art. 26 LAPub (condizioni di partecipazione).

³⁹ RS 946.101

⁴⁰ RS 946.231.176.72

capoverso 2 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937⁴¹, che disciplinano la responsabilità penale delle persone fisiche e giuridiche in relazione ad atti di corruzione. Il rispetto di queste disposizioni è un prerequisito obbligatorio per partecipare al processo di ricostruzione dell'Ucraina. In questo modo la Svizzera intende garantire che i suoi fondi siano utilizzati nel rispetto dello Stato di diritto e dei principi etici.

Art. 7 Contratti tra autorità riceventi e aziende svizzere

L'Ucraina (con il sostegno della Svizzera) è responsabile dell'attuazione dei progetti (p. es. art. 3 par. 5, art. 7 par. 4) ed agisce in qualità di committente. Conclude i contratti di fornitura con le aziende svizzere (fornitori di servizi), ne sorveglia l'attuazione e informa la Svizzera del loro adempimento, escludendo così la responsabilità del nostro Paese in caso di consegne difettose o difetti di costruzione.

Conformemente ai paragrafi 1 e 2, le autorità riceventi stipulano quindi un contratto separato con le aziende svizzere selezionate, in cui sono specificate le condizioni e le modalità di acquisto di beni o servizi. Questi contratti si basano sul modello di contratto elaborato dalla Commissione mista (cfr. art. 11 dell'Accordo), messo a disposizione dalla Svizzera. Ciò consente alla Svizzera di assicurarsi che i requisiti contrattuali siano presi in considerazione per tempo e che le condizioni di attuazione siano controllate adeguatamente. I contratti di cui all'articolo 7 dell'Accordo devono essere firmati dall'Ucraina affinché quest'ultima se ne assuma la responsabilità attuativa.

Conformemente al paragrafo 2, nel modello di contratto elaborato dalla Commissione mista devono essere inserite alcune clausole, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle ordinanze di cui all'articolo 3 paragrafo 6 dell'Accordo in relazione alle misure sanzionatorie svizzere. Anche le norme sul trattamento dei dati secondo l'articolo 14 dell'Accordo dovranno esservi inserite obbligatoriamente, perché il consenso previsto nei contratti tra le aziende svizzere e l'Ucraina dovrà essere ottenuto principalmente da tutte le persone fisiche i cui dati vanno trasmessi all'Ucraina. Infine, non dovranno mancare il diritto di controllo da parte del Controllo federale delle finanze (CDF) secondo l'articolo 15 dell'Accordo e le disposizioni sulla prevenzione e la lotta contro la corruzione secondo l'articolo 17 dell'Accordo.

A norma del capoverso 3, dopo la firma di un contratto l'Ucraina ne trasmette una copia alla Svizzera attraverso gli organi di contatto di cui all'articolo 12 dell'Accordo.

Come stabilito dal paragrafo 4, attraverso le sue autorità competenti («autorità di sorveglianza») l'Ucraina sorveglia l'attuazione dei progetti previsti nei contratti, in conformità con la propria legislazione⁴².

Art. 8 Modalità di pagamento

⁴¹ RS 311.0

⁴² Risoluzione n° 153 del Gabinetto dei ministri dell'Ucraina del 15 febbraio 2002.

Conformemente al paragrafo 1, nel quadro dell'attuazione dei contratti tra le aziende svizzere e le autorità riceventi, queste ultime presentano alla Svizzera le fatture emesse dalle prime. Il paragrafo 2 prevede che la Svizzera le verifichi e che, se sono in regola e confermate dall'autorità ucraina beneficiaria – vale a dire se le tappe predefinite sono state raggiunte – effettui i pagamenti.

Se la SECO dovesse ritenere che una fattura non sia in regola, la Svizzera potrebbe rifiutarsi di pagarla. Secondo i meccanismi dell'Accordo (cfr. art. 11), le Parti dovrebbero concordare una soluzione specifica per ogni caso. Allo stesso tempo, per il meccanismo di implementazione è importante che vi sia un certo impegno nei confronti dell'Ucraina e delle aziende svizzere, dato che è l'Ucraina a stipulare i contratti con queste ultime. Secondo l'articolo 20 dell'Accordo, la Svizzera ha la possibilità di denunciare l'Accordo.

Art. 9 Supporto all'implementazione

La parte svizzera o una terza parte da essa incaricata può fornire supporto all'attuazione del presente Accordo. Il supporto può essere concesso in particolare ai sensi dei seguenti articoli: articolo 4 (Elenco di beni e servizi che devono essere forniti dalle aziende svizzere), articolo 5 (Meccanismo di selezione), articolo 7 (Contratti tra autorità riceventi e aziende svizzere) e articolo 8 (Modalità di pagamento). La possibilità di supportare l'implementazione del presente Accordo era anche un desiderio particolare della Parte ucraina, dato che la sua capacità di sostenere l'attuazione dell'Accordo è limitata. Mettendo a disposizione dell'Ucraina risorse umane, si può garantire che i lavori da svolgere siano trattati in via tempestiva e prioritaria e che i progetti siano attuati in modo efficiente, il che riduce il rischio di ritardi nell'attuazione dell'Accordo. La Parte svizzera può anche incaricare una terza parte di fornirle supporto nella preparazione e realizzazione delle gare d'appalto e nel monitoraggio dell'implementazione dei progetti. Ciò è particolarmente rilevante per la definizione e la verifica delle specifiche tecniche per le gare d'appalto pubbliche, che devono essere esaminate ed elaborate da esperti.

Art. 10 Monitoraggio, valutazione e audit

Le autorità ucraine riferiranno a intervalli regolari sullo stato di avanzamento dei progetti e sul raggiungimento delle tappe predefinite (cfr. anche art. 7 par. 4 dell'Accordo). In conformità con il paragrafo 1, la Svizzera o una terza parte da essa incaricata sorveglia i progressi di ogni progetto attuato nell'ambito del presente Accordo. Ciò include, tra l'altro, il controllo dei beni e servizi forniti o dell'impatto sullo sviluppo (p. es. creazione di posti di lavoro, programmi di formazione, rafforzamento delle capacità delle imprese ucraine). I progressi sono monitorati attraverso indicatori predefiniti e sopralluoghi da parte di terzi. Le aziende svizzere sono tenute a riferire sullo stato di avanzamento dei progetti e a rendere note tutte le attività connesse. Inoltre, la Svizzera può commissionare valutazioni interne o esterne ed effettuare audit. Secondo il paragrafo 2 la Parte ucraina deve collaborare con la Parte svizzera o con la terza parte da essa incaricata in tutte le attività di monitoraggio, valutazione e revisione e, in particolare, garantire l'accesso a tutti i documenti pertinenti.

Art. 11 Commissione mista

Per garantire il corretto funzionamento dell'Accordo e la corretta applicazione delle norme previste, l'articolo 11 istituisce una Commissione mista, composta da rappresentanti delle Parti e presieduta a turno da ciascuna di esse (art. 11 par. 1 e 6). I suoi compiti comprendono la presa in considerazione di miglioramenti dell'Accordo, la risoluzione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo (cfr. art. 18 par. 2), l'elaborazione di un modello di contratto tra le autorità ucraine e le aziende svizzere e la definizione di un regolamento interno in occasione della sua prima riunione (art. 11 par. 2). La Commissione mista può prendere decisioni in merito all'attuazione del presente Accordo e formulare raccomandazioni su altre questioni, comprese eventuali proposte di modifica del presente Accordo (art. 11 par. 3 e 4). Si riunisce per la prima volta entro 90 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo e successivamente, di norma, ogni 12 mesi (art. 11 par. 5).

Art. 12 Organi di contatto

Le Parti designano organi di contatto per il presente Accordo al fine di facilitare la comunicazione. Tali organi saranno probabilmente istituiti, per la Parte ucraina, presso il Ministero dell'economia e, per la Parte svizzera, presso la SECO.

Art. 13 Confidenzialità

Secondo il paragrafo 1, le Parti si impegnano a trattare in modo strettamente confidenziale tutte le circostanze e informazioni che non sono né pubblicamente note né generalmente accessibili e di cui sono venute a conoscenza in adempimento del presente Accordo. Esse trasferiscono l'obbligo del segreto ai propri collaboratori, subappaltatori, subfornitori nonché ad altri terzi incaricati. Secondo il paragrafo 2, esiste un'eccezione a tale obbligo se la divulgazione di informazioni riservate è richiesta dalla legislazione nazionale o avviene all'interno della pubblica amministrazione. Ciò significa, ad esempio, che la divulgazione di informazioni riservate all'interno dell'Amministrazione federale non costituisce una violazione dell'obbligo di confidenzialità. Lo stesso vale qualora sussistano obblighi di divulgazione previsti da leggi o norme di vigilanza obblighi di informazione legali o prudenziali (p. es. verso le autorità di vigilanza sui mercati finanziari, le autorità di regolamentazione, le autorità finanziarie, le autorità investigative o di perseguimento penale, ecc.) o nei confronti di terzi soggetti a loro volta a obblighi di confidenzialità (p. es. revisori di conti, avvocati, esperti), oppure qualora sussistano obblighi di divulgazione basati sulla legge federale del 17 dicembre 2004⁴³ sul principio di trasparenza dell'amministrazione. Secondo il capoverso 3, le informazioni confidenziali possono essere comunicate a terzi solo previo consenso scritto della Parte che le

⁴³ RS 152.3

ha originariamente fornite. Infine, il paragrafo 4 stabilisce che l'obbligo di confidenzialità rimane vincolante per le Parti anche dopo la scadenza dell'Accordo.

Art. 14 Trattamento dei dati

Secondo l'articolo 16 capoverso 1 della legge del 25 settembre 2020⁴⁴ sulla protezione dei dati (LPD), i dati personali di aziende private o dell'Amministrazione federale possono essere comunicati all'estero solo se il Paese di destinazione ne garantisce una protezione adeguata, cosa che l'Ucraina non fa (cfr. anche l'Allegato 1 dell'ordinanza sulla protezione dei dati [OPDa]⁴⁵). Pertanto, i dati personali possono essere comunicati all'Ucraina solo se è garantita un'adeguata protezione dei dati secondo l'articolo 16 capoverso 2 LPD, ad esempio sulla base di un accordo internazionale o di clausole di protezione dei dati in un contratto (art. 16 cpv. 2 LPD). I punti che devono essere inclusi nel contratto o nelle garanzie secondo l'articolo 16 capoverso 2 lett. b o c sono elencati nell'articolo 9 OPDa. Nell'ambito dell'attuazione del presente Accordo, l'adeguata protezione dei dati sarà garantita, da un lato, nei contratti tra le aziende svizzere e le autorità ucraine beneficiarie e, dall'altro, nelle procedure d'appalto.

Per quanto riguarda i contratti, l'articolo 7 paragrafo 1 stabilisce che quelli tra le imprese svizzere e le autorità ucraine beneficiarie devono essere redatti sulla base di un modello elaborato dalla Commissione mista (cfr. art. 11 par. 2 lett. e dell'Accordo). Questo garantirà un'adeguata protezione dei dati e conterrà in particolare disposizioni sul consenso al trattamento dei dati personali (cfr. art. 7 par. 2 dell'Accordo) nonché clausole standard⁴⁶ sulla trasmissione dei dati personali all'estero conformemente all'articolo 16 capoverso 2 lettera b LPD e all'articolo 9 OPDa. Le clausole standard vengono comunicate in anticipo all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza.

Nell'ambito dell'attuazione dei contratti tra le aziende svizzere e le autorità ucraine beneficiarie, potrebbero essere trasmessi i seguenti dati di persone fisiche: nome e cognome, indirizzo e-mail, indirizzo di lavoro e numero di telefono della/e persona/e di contatto definita/e nei contratti, nonché i dati personali di una persona specifica che deve fornire un servizio in Ucraina.

Per quanto riguarda le offerte presentate dagli offerenti svizzeri durante la procedura d'appalto, è previsto che la SECO, in qualità di ente appaltante, oscuri i dati personali nei documenti d'offerta che possono essere trasmessi all'Ucraina, in conformità con l'articolo 5 paragrafo 2 dell'Accordo. Se è necessario trasmettere dati personali alla parte ucraina, si applicherà in via eccezionale l'articolo 17 capoverso 1 lettera a LPD e

⁴⁴ RS 235.1

⁴⁵ RS 235.11

⁴⁶ I contratti standard utilizzati dalla SECO nel contesto della cooperazione allo sviluppo economico contengono già tali clausole standard.

la SECO chiederà il consenso alle persone interessate. Il presupposto è che il consenso venga dato espressamente e volontariamente dopo un'adeguata informazione (cfr. art. 6 cpv. 6 LPD).

Art. 15 Diritto di ispezione da parte del Controllo federale delle finanze

L'articolo 15 garantisce al Controllo federale delle finanze (CDF) il diritto di essere informato e di effettuare controlli. Il CDF o terzi da esso autorizzati hanno in qualsiasi momento il diritto di essere informati e di effettuare controlli, comprese le ispezioni *in loco*, relativamente a qualsiasi aspetto connesso al presente Accordo. Il CDF potrà quindi, in qualsiasi momento, controllare informazioni e documenti ed effettuare ispezioni sul posto. Tramite le autorità di sorveglianza competenti la parte ucraina garantisce che tutti i documenti relativi al presente Accordo o da esso derivanti siano disponibili e che il CDF possa accedervi nell'esercizio delle sue funzioni relative all'attuazione del presente Accordo.

Conformemente all'articolo 7 paragrafo 2 dell'Accordo, il modello elaborato dalla Commissione mista contiene in particolare una clausola sull'obbligo di fornire informazioni e di consentire i controlli, che si applica pertanto anche alle aziende svizzere.

Art. 16 Sviluppo sostenibile, diritti umani e lavoro

L'articolo 16 mette l'accento sui settori importanti per la Svizzera. Ai fini di una politica estera coerente, la Svizzera si adopera per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile anche nell'ambito della sua politica economica esterna. La cooperazione internazionale mira inoltre a promuovere lo sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni economica, ambientale e sociale e si basa sull'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (ONU)⁴⁷. Il Consiglio federale intende promuovere una crescita compatibile con i suddetti obiettivi sia in Svizzera che nei Paesi partner. Nei negoziati internazionali la Svizzera si adopera pertanto per includervi norme su aspetti sociali ed ecologici.

Nel paragrafo 1 le Parti ribadiscono i propri impegni derivanti da accordi internazionali e la propria adesione ai principi sanciti dagli strumenti internazionali volti a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e a garantire che tale obiettivo sia integrato e trovi espressione nelle loro relazioni. Le Parti riconoscono che lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione dell'ambiente sono componenti interdipendenti e di reciproco supporto dello sviluppo sostenibile. Sottolineano l'importanza della cooperazione sulle questioni ambientali e occupazionali relative al commercio come parte di un approccio globale agli scambi e allo sviluppo sostenibile.

Le disposizioni del paragrafo 2 rafforzano gli standard internazionali determinanti (quelli degli accordi ambientali multilaterali in materia ambientale, quelli dell'ONU per quanto riguarda i diritti umani e quelli dell'OIL nel settore del lavoro). Le Parti si impegnano a rispettare il quadro di riferimento nelle loro relazioni legate al presente Accordo

⁴⁷ | 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU: [THE 17 GOALS | Sustainable Development](#)

in modo da conciliare le finalità economiche perseguite con l'Accordo con i loro obiettivi in materia di protezione dell'ambiente e diritti dei lavoratori.

Art. 17 Prevenzione e lotta contro la corruzione

Questo articolo sottolinea l'impegno comune delle Parti a combattere attivamente la corruzione nell'attuazione dell'Accordo. Secondo il paragrafo 1, il punto di partenza è la convinzione che la corruzione non solo pregiudica il buon governo e il corretto impiego delle risorse, ma mette a rischio anche la concorrenza leale fondata sui prezzi e la qualità. Le Parti si impegnano quindi a unire gli sforzi per prevenire e combattere la corruzione.

Il paragrafo 2 stabilisce espressamente che qualsiasi offerta, dono, pagamento, remunerazione o beneficio di qualsiasi tipo, dato o ricevuto direttamente o indirettamente al fine di trarre un vantaggio improprio dall'Accordo, è considerato un atto illecito o una pratica di corruzione.

Inoltre, le Parti si impegnano, conformemente al paragrafo 3, ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che non si verifichino pratiche di corruzione né nel processo di selezione né nella realizzazione dei progetti. Se una Parte riceve informazioni che danno adito a sospetti, è tenuta a informare immediatamente l'altra Parte e ad adottare insieme a quest'ultima le misure necessarie per porre rimedio alla situazione il prima possibile e di comune accordo. Queste disposizioni servono a garantire l'integrità e il buon governo dell'intero quadro di cooperazione e sono una componente centrale dei requisiti di responsabilità e trasparenza su cui si basa l'Accordo.

Il rispetto dei requisiti anticorruzione è garantito – come in genere avviene nella cooperazione allo sviluppo economico – attraverso strumenti adeguati quali il monitoraggio, la valutazione e gli audit (cfr. art. 10 dell'Accordo). Questi ultimi si basano su standard internazionali, tra cui i principi di valutazione dell'OCSE e i Principi internazionali per una cooperazione allo sviluppo efficace (*Principles of Effective Development Cooperation*⁴⁸). Inoltre, si applicano le norme anticorruzione previste dal diritto federale e le prescrizioni specifiche per la prevenzione della corruzione nel contesto della cooperazione allo sviluppo economico. L'Accordo stesso stabilisce che le Parti si impegnano ad attuare misure per combattere la corruzione in conformità con le convenzioni internazionali che hanno ratificato (cfr. in particolare i rimandi agli obblighi internazionali di cui agli articoli 3 e 16 dell'Accordo). Inoltre, le aziende svizzere che operano nell'ambito del presente Accordo sono soggette alle disposizioni pertinenti del Codice penale svizzero in materia di lotta alla corruzione (cfr. art. 6 lett. f dell'Accordo). Infine, il modello di accordo elaborato dalla Commissione mista conformemente all'articolo 7 capoverso 2 contiene anche una clausola vincolante sulla prevenzione e la lotta contro la corruzione.

⁴⁸ Cfr. [Global Partnership for Effective Development Cooperation](#)

Art. 18 Risoluzione delle controversie

L'articolo 18 prevede una dettagliata procedura di consultazione e arbitrato, che può essere attivata se una Parte ritiene che una misura adottata dall'altra Parte costituisca una violazione dell'Accordo.

I paragrafi 2 e 4 disciplinano le consultazioni formali che le Parti devono avviare prima di poter esigere l'istituzione di un tribunale arbitrale. Le consultazioni si svolgono in seno alla Commissione mista (cfr. art. 11 par. 2 lett. c dell'Accordo). Se la Parte interpellata non dà seguito alla richiesta entro 10 giorni o non avvia consultazioni entro 30 giorni dal suo ricevimento, o se la questione sollevata non può essere risolta attraverso le consultazioni entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta, la Parte richiedente può chiedere l'istituzione di un collegio arbitrale.

Il collegio arbitrale è composto da tre membri, nominati conformemente alle Regole della Corte permanente di arbitrato del 2012 (Regole di arbitrato CPA 2012), (par. 5). Salvo altrimenti convenuto dalle Parti in causa, le procedure del collegio sono disciplinate dalle Regole di arbitrato CPA 2012, *mutatis mutandis* (par. 6).

Tutte le procedure si svolgono in inglese e le udienze del collegio arbitrale hanno luogo a Ginevra (par. 7). Ogni sentenza del collegio arbitrale è definitiva e vincolante per le Parti in causa (par. 8).

Art. 19 Modifiche

L'articolo 19 disciplina la procedura di modifica dell'Accordo e prevede che le modifiche siano effettuate per iscritto. Le modifiche non entrano in vigore automaticamente, ma solo alla data di ricevimento dell'ultima notifica scritta con cui una Parte informa l'altra Parte, per via diplomatica, del completamento delle procedure interne di ratifica richieste. Questa procedura garantisce che ciascuna Parte abbia autorizzato le modifiche in conformità con il proprio ordinamento giuridico nazionale prima che queste entrino in vigore.

Art. 20 Durata e denuncia

Come stabilito dall'articolo 20, l'Accordo è valido fino al 31 dicembre 2036, sempre che non venga denunciato da una delle Parti in conformità con i paragrafi 2 o 3, i quali stabiliscono le condizioni di recesso dall'Accordo. Secondo il paragrafo 2, ogni Parte può denunciare l'Accordo in qualsiasi momento mediante notifica scritta all'altra Parte. La denuncia ordinaria ha effetto tre mesi dopo la data in cui l'altra Parte riceve la notifica. Il paragrafo 3 prevede la possibilità di risoluzione straordinaria: in caso di violazione grave o ripetuta dell'Accordo, ogni Parte può denunciare l'Accordo in qualsiasi momento mediante notifica scritta. In questo caso la denuncia ha effetto alla data in cui l'altra Parte riceve la notifica. Una violazione grave o ripetuta ai sensi del paragrafo 3 si considera avvenuta in particolare se una Parte viola l'articolo 3 (Obblighi) o l'articolo 17 dell'Accordo (Prevenzione e lotta contro la corruzione).

La durata dell'Accordo è in linea con la decisione del Consiglio federale di contribuire a lungo termine alla ricostruzione in Ucraina. Qualora la situazione in Ucraina o una decisione politica del Consiglio federale e del Parlamento indichino la necessità di sostenere la ricostruzione dell'Ucraina oltre il 2036, un'eventuale proroga del presente Accordo andrebbe esaminata e richiesta secondo le procedure nazionali previste a tal fine (cfr. art. 19 dell'Accordo).

Art. 21 Entrata in vigore

L'articolo 21 dell'Accordo stabilisce la procedura per la sua entrata in vigore: l'Accordo non entra in vigore al momento della firma o a una data specifica, ma solo alla data di ricevimento dell'ultima notifica scritta con cui una Parte informa l'altra Parte, per via diplomatica, del completamento delle procedure interne di ratifica richiesta per la sua entrata in vigore. Questa procedura garantisce che l'Accordo diventi vincolante ai sensi del diritto internazionale solo dopo che entrambe le Parti lo avranno formalmente approvato in base alla propria legislazione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Gli aiuti finanziari forniti all'Ucraina nell'ambito dell'Accordo saranno iscritti nel credito d'impegno «Ucraina e regione» in conformità con il decreto federale sul finanziamento della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario nonché a favore dell'Ucraina e della regione nel periodo 2025–2028⁴⁹. I pagamenti saranno imputati al bilancio della SECO (credito a preventivo A231.0202 «Cooperazione allo sviluppo economico») e i fondi necessari iscritti nel preventivo della SECO. Il Consiglio federale e il Parlamento decideranno in merito ai fondi da stanziare nell'ambito di questo Accordo nel periodo successivo al 2028 nell'ambito degli ordinari processi di pianificazione finanziaria. Inoltre, per la fase 2029–2036 il Consiglio federale intende esaminare altri canali di finanziamento per versare i rimanenti 3,5 miliardi di franchi di aiuti all'Ucraina⁵⁰.

4.1.2 Ripercussioni sul personale

Il presente Accordo può essere attuato con le attuali risorse umane della SECO.

⁴⁹ FF 2024 3222

⁵⁰ Secondo la decisione del Consiglio federale del 10 aprile 2024.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'Accordo non ha ripercussioni sulle finanze né sul personale dei Cantoni e dei Comuni, delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna. Le conseguenze economiche (v. n. 4.3), per contro, andranno sostanzialmente a beneficio di tutte le regioni della Svizzera.

4.3 Ripercussioni sull'economia

Le misure di sostegno all'Ucraina sono rivolte principalmente alla popolazione colpita dalla guerra, all'economia e alle istituzioni del Paese. L'Accordo consente all'Ucraina di procurarsi importanti beni e servizi dalla Svizzera. L'attenzione verte sui settori e sui prodotti in cui la Svizzera vanta un'offerta competitiva a livello internazionale. Non è tuttavia possibile quantificare gli effetti indiretti sull'economia svizzera derivanti da queste forniture di beni e servizi. Dovrebbero tendenzialmente situarsi allo stesso livello o leggermente al di sopra di quelli generati dalla consueta CI. Ciò dipenderà in particolare dal modo in cui le aziende svizzere sapranno mettere a frutto le loro esperienze e i loro contatti nell'ambito delle misure di ricostruzione ed eventualmente da come sapranno intessere e gestire le relazioni commerciali in questo mercato relativamente vicino in termini geografici.

4.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

Il contributo della Svizzera alla ricostruzione in Ucraina rafforza la resilienza della società ucraina, contribuendo così alla sicurezza e alla coesione in Europa. Nell'ambito dei progetti di ricostruzione l'accento sarà posto su soluzioni sostenibili e rispettose dell'ambiente. L'Ucraina sa che la Svizzera ha molto da offrire in questo settore.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'Accordo si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), in virtù del quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵¹ sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁵² sull'or-

⁵¹ RS 171.10

⁵² RS 172.010

ganizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Nel caso in esame non esiste né una legge né un trattato che conferisca al Consiglio federale la competenza di stipulare accordi come questo, motivo per cui spetterà al Parlamento approvarlo.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare di quelli assunti nel quadro dell'OMC (AAP).

Ai sensi dell'articolo II paragrafo 3 lettera e numero (i), gli acquisti pubblici finalizzati alla ricostruzione in Ucraina sono qualificabili come aiuti aventi lo scopo di prestare assistenza internazionale, compreso l'aiuto allo sviluppo (*international assistance, including aid*), in particolare se si tratta, come nel presente caso, di aiuti vincolati (*tied aid*, v. più in basso). Gli aiuti qui previsti sono pertanto esclusi dal settore degli accordi internazionali dell'OMC (v. n. 1.4).

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici⁵³ estende il campo d'applicazione dell'AAP a determinati committenti e settori (tra cui Comuni e aziende ferroviarie di trasporto passeggeri), ma non contempla l'accesso reciproco agli appalti pubblici nell'ambito della cooperazione internazionale e dell'aiuto allo sviluppo in conformità con le eccezioni previste dall'AAP. La SECO non si aspetta pertanto conseguenze specifiche in relazione al presente accordo bilaterale.

Facendo propria la raccomandazione del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (CAS) sulla necessità di svincolare gli aiuti pubblici allo sviluppo⁵⁴, la Svizzera si è impegnata nel 2011, insieme a tutti gli altri membri del CAS, a fornire ove possibile il proprio aiuto allo sviluppo senza vincolarlo a particolari condizioni di fornitura⁵⁵. Si tratta di una raccomandazione non vincolante dell'OCSE. L'aiuto fornito nell'ambito di questo Accordo, pur non riguardando direttamente questo impegno⁵⁶, comporterà un leggero aumento della quota di aiuti vincolati sul totale degli aiuti allo sviluppo della Svizzera, il che non soddisfa le aspettative né le raccomandazioni del CAS. Gli aiuti forniti saranno pertanto notificati come aiuti vincolati in conformità con le norme del CAS.

Il presente Accordo integra quello del 1997 tra la Svizzera e l'Ucraina sulla cooperazione tecnica e finanziaria.

⁵³ RS 0.172.052.68

⁵⁴ Cfr. [DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance](#); consultato su www.legalinstruments.oecd.org in data 26.8.2025.

⁵⁵ Il CAS opera una distinzione tra aiuti svincolati, parzialmente vincolati o vincolati. Esiste un obbligo di fornitura se la concessione dell'aiuto allo sviluppo è subordinata alla condizione che i beni e servizi siano acquistati dal rispettivo Paese donatore o da un altro Paese industrializzato.

⁵⁶ La raccomandazione si applica formalmente solo ai Paesi più poveri («Paesi meno sviluppati») e ai Paesi poveri fortemente indebitati, ma non ai Paesi a reddito medio come l'Ucraina.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Il presente Accordo non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e la sua attuazione non richiede l'emanazione di leggi federali.

Rimane da chiarire se l'Accordo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate disposizioni importanti quelle che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Le disposizioni del presente Accordo specificano in particolare i diritti e gli obblighi delle aziende svizzere coinvolte nella ricostruzione dell'Ucraina (cfr. art. 3 e 6 dell'Accordo) e definiscono qual è il diritto applicabile agli appalti pubblici e quali gli enti appaltanti (cfr. art. 5 dell'Accordo). Sono inoltre direttamente applicabili e introducono nuovi diritti e obblighi. L'Accordo contiene quindi norme di diritto. Queste sono inoltre da considerarsi importanti perché – se emanate a livello nazionale – dovrebbero assumere la forma di una legge federale in conformità con l'articolo 164 capoverso 1 Cost. Ne consegue che, in base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., il decreto federale che approva l'Accordo sottostà a referendum facoltativo.

Secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost., l'approvazione del presente Accordo deve avvenire sotto forma di decreto federale, (art. 24 cpv. 3 LParl).

Elenco delle abbreviazioni

AAP	Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici
AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
CAS	Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE
CDF	Controllo federale delle finanze
CI	Cooperazione internazionale
CPA	Corte permanente di arbitrato
CPE	Commissione di politica estera
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area (area di libero scambio globale e approfondita)
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
Km ²	Chilometro quadrato
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
LARE	Legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni
LFCI	Legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SERV	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
UAH	Grivna (valuta ucraina)
USD	Dollari americani
WEF	Forum economico mondiale

Allegato: Meccanismo di attuazione (secondo gli art. 4–8 dell'Accordo)

