

11.2.2

Messaggio

concernente gli accordi di promozione e di protezione reciproca degli investimenti con il Turkmenistan e il Madagascar

del 14 gennaio 2009

1 Parte generale

1.1 Contesto

Nel 2008 la Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, due nuovi accordi bilaterali di promozione e protezione reciproca degli investimenti (APPI); si tratta nello specifico degli accordi con il Turkmenistan e il Madagascar.

Lo scopo perseguito dagli APPI è quello di garantire una protezione contrattuale contro i rischi non commerciali agli investimenti effettuati nei Paesi partner da privati e da imprese svizzere nonché a quelli effettuati in Svizzera da investitori dei Paesi partner. Sono considerate, in particolare, le discriminazioni statali rispetto agli investitori nazionali, le espropriazioni illecite e le restrizioni ai trasferimenti di redditi e di altri importi legati all'investimento. Le procedure di composizione delle controversie consentono, se necessario, di ricorrere all'arbitrato internazionale per garantire l'applicazione delle norme contrattuali. Stipulando degli APPI le parti possono migliorare le condizioni quadro della loro piazza economica e quindi renderla più attrattiva per gli investimenti internazionali.

Gli investimenti internazionali svolgono già da molto tempo un ruolo di primo piano per la Svizzera. La quantità di investimenti diretti svizzeri all'estero (632 miliardi di franchi alla fine del 2006) e il numero di impieghi creati all'estero da imprese svizzere (oltre 2 milioni) dimostrano, nel confronto internazionale, il raggiungimento di un livello straordinario. Nello stesso anno gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno raggiunto 266 miliardi di franchi, offrendo lavoro a più di 350 000 persone.

La crescente globalizzazione dell'economia dimostra che gli investimenti internazionali costituiscono un fattore di crescita e di sviluppo determinante per la maggior parte delle economie nazionali. Tuttavia in questo ambito manca ancora un ordinamento universale paragonabile all'OMC per il commercio internazionale. Finalizzati a colmare questa lacuna, gli APPI costituiscono, nei confronti dei Paesi non membri dell'OCSE, uno strumento indispensabile della politica economica estera svizzera. Il fatto che attualmente l'iniziativa di negoziare simili accordi provenga spesso da Paesi in sviluppo o da Paesi in transizione dimostra l'esistenza di un interesse reciproco.

Dal 1961 la Svizzera ha concluso 124 APPI, di cui 108 sono già in vigore. Dal 2004 gli APPI sono sottoposti per approvazione al Parlamento, in genere unitamente al rapporto annuale sulla politica economica estera¹.

¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 sett. 2006, n. 1.3 (FF 2006 7774).

1.2

Situazione economica dei due Paesi e rapporti di investimento con la Svizzera

Turkmenistan

Caratterizzato per l'80 per cento del suo territorio da pianure e vallate desertiche, questo Paese conta quasi 5 milioni di abitanti su una superficie che corrisponde circa a dodici volte quella della Svizzera. Bagnato ad Ovest dal Mar Caspio, occupa una posizione strategica importante, dal momento che sul suo territorio passa la maggior parte degli assi che rompono l'isolamento dell'Asia centrale. Sebbene il Paese sia un importante produttore di cotone, la sua ricchezza è data essenzialmente dallo sfruttamento delle immense riserve di idrocarburi, sulle quali le autorità hanno basato la loro politica economica di sviluppo graduale e autonomo. Sebbene dal 1998 sia ripresa la crescita (10 % nel 2007 e 2008), in diversi settori mancano ancora importanti riforme (istruzione, sanità, lotta contro la desertificazione ecc.). I flussi d'investimento tra la Svizzera e il Turkmenistan sono ancora trascurabili. Nonostante il potenziale economico di questo Paese, soprattutto nel settore dell'energia, gli investitori stranieri attendono ulteriori sviluppi. La firma dell'APPI migliorerà notevolmente la certezza giuridica per le nostre imprese già presenti in Turkmenistan o che desiderano investire in questo Paese.

In seno alle istituzioni finanziarie internazionali – Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo – il Turkmenistan appartiene al gruppo di voto della Svizzera.

Madagascar

L'economia del Madagascar è dominata dall'agricoltura (primo produttore mondiale di vaniglia), settore che occupa l'80 per cento della popolazione e contribuisce in misura di circa un terzo al PIL. La lotta contro la povertà (70 % della popolazione vive sotto la soglia di povertà) ha contribuito, a partire dal 2005, a un miglioramento notevole del quadro normativo per gli investitori: legge sulla concorrenza, carta degli investimenti e lancio delle privatizzazioni del settore delle telecomunicazioni, ferroviario, idrico ed energetico, zuccheriero e cotoniero. La situazione economica, fortemente deteriorata durante la crisi politica del 2002, ha riacquisito dinamismo negli anni seguenti (4,7 % di crescita nel 2006) grazie alla forte ripresa delle esportazioni. Si nota inoltre una spiccata progressione degli investimenti diretti stranieri – in particolare nelle zone franche e nel comparto minerario (cromo, nichel, diamanti) –, settore nel quale i vantaggi comparativi del Madagascar sono importanti. Dalla fine della crisi, all'inizio del 2003, le imprese svizzere si interessano nuovamente al mercato malgascio. L'ammontare degli investimenti diretti svizzeri in Madagascar è ancora modesto, e quello degli investimenti malgasci in Svizzera è attualmente insignificante.

2

Parte speciale

2.1

Svolgimento dei negoziati

Turkmenistan

L'unico ciclo di negoziati in vista della conclusione dell'APPI si è tenuto ad Ashgabat nel 1999, al termine del quale è stato parafato l'accordo. In seguito la parte turkmena ha tuttavia presentato diverse domande di emendamento, tali punti sono

personale con funzioni chiave scelto dall'investitore. Infine l'APPI con il Madagascar aggiunge un obbligo di trasparenza per quanto riguarda i testi normativi nazionali che potrebbero pregiudicare gli investimenti degli investitori dell'altra Parte.

Protezione e trattamento generale – Tale disposizione (art. 4 par. 1 dei due accordi) assicura agli investimenti degli investitori dell'altra Parte gli standard di un «trattamento giusto ed equo» e «una protezione e una sicurezza integrali e costanti». Inoltre, su richiesta del Madagascar (art. 4 par. 2), le parti confermano che potranno continuare a prendere misure d'interesse pubblico, ad esempio quelle riguardanti la salute, la sicurezza o l'ambiente, purché siano compatibili con l'accordo.

Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita – La garanzia del trattamento nazionale o di quello della nazione più favorita completa questo dispositivo (Turkmenistan: art. 4 par. 2 e 3; Madagascar: art. 5 par. 1 e 2). Il secondo trattamento non si estende tuttavia ai privilegi concessi a uno Stato terzo nel quadro della partecipazione a una zona di libero scambio, a un'unione doganale o a un mercato comune o in virtù di un accordo per evitare la doppia imposizione (Turkmenistan: art. 4 par. 3; Madagascar: art. 5 par. 3).

Trasferimento di importi relativi all'investimento – Secondo l'articolo 5 (Turkmenistan) e 6 (Madagascar) il libero trasferimento di importi relativi all'investimento, vale a dire il loro trasferimento nel territorio dell'altra Parte e al di fuori di esso, è garantito senza restrizione o indugio e in una valuta liberamente convertibile.

Espropriazione, indennizzo – Gli APPI subordinano l'adozione di provvedimenti di espropriazione diretta o indiretta (Turkmenistan: art. 6 par. 1 e 2; Madagascar: art. 7) a condizioni molto severe, quali l'esistenza di un interesse pubblico, la non discriminazione, il versamento di un indennizzo adeguato ed effettivo all'investitore interessato e il rispetto delle garanzie previste dalla legge.

Indennizzo per perdite – In caso di perdite causate da conflitti armati o disordini civili (Turkmenistan: art. 6 par. 3; Madagascar: art. 8), l'investitore non può essere discriminato e ha diritto al trattamento nazionale o a quello della nazione più favorita, ovvero a quello che risulta più favorevole.

Surrogazione – La surrogazione nei diritti dell'investitore (Turkmenistan: art. 7; Madagascar: art. 11) riguarda il caso del pagamento effettuato da una Parte in virtù di una garanzia o di un'assicurazione contro i rischi non commerciali che essa ha accordato a uno dei suoi investitori.

Altri obblighi – In virtù di queste disposizioni (Turkmenistan: art. 10; Madagascar: art. 9 e 10), tutti gli altri obblighi del Paese ospitante più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte – che derivino dagli obblighi specifici assunti con un investitore, dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale – saranno rispettati.

Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte – Secondo questa parte del dispositivo della composizione delle controversie (Turkmenistan: art. 8; Madagascar: art. 12), l'investitore e lo Stato ospitante devono adoperarsi per risolvere, in un primo tempo, la controversia per via amichevole. In caso di insuccesso l'investitore può scegliere tra l'arbitrato internazionale secondo le regole del CIRDI⁴ e l'arbitrato ad hoc.

⁴ Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti, RS 0.975.2

Composizione delle controversie tra le Parti – La seconda parte del dispositivo (Turkmenistan: art. 9; Madagascar: art. 13) tratta le controversie tra le Parti contraenti che riguardano l'interpretazione o l'applicazione dell'accordo. Anche per le controversie di tale natura sono previste due fasi: la conduzione di consultazioni e, in mancanza di una soluzione amichevole, la sottomissione della controversia al tribunale arbitrale.

Consultazioni – L'articolo 11 dell'APPI con il Turkmenistan prevede la possibilità per le parti di tenere consultazioni su questioni legate all'applicazione dell'accordo o in materia di politica dell'investimento.

Disposizioni finali – Gli accordi (Turkmenistan: art. 12; Madagascar: art. 14) rimangono in vigore per una durata iniziale di dieci anni e, salvo che non siano denunciati con un preavviso di sei mesi, saranno prorogati tacitamente per periodi successivi di sei mesi. In caso di denuncia, le disposizioni continueranno ad applicarsi per un periodo supplementare di dieci anni agli investimenti effettuati prima della loro scadenza. Il nuovo APPI con il Madagascar (art. 14 par. 3) sostituirà le disposizioni relative agli investimenti dell'accordo del 1964.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La conclusione dei presenti accordi non ha ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non è tuttavia escluso che la Svizzera sia un giorno coinvolta – da una parte contraente o da un investitore straniero – in una procedura di composizione delle controversie (si veda sopra: *Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte* e *Composizione delle controversie tra le Parti*) o chiamata a intervenire nel quadro di una procedura formale di composizione delle controversie al fine di garantire il rispetto di uno degli accordi, il che potrebbe comportare ripercussioni finanziarie. In quest'ultimo caso, spetterebbe al Consiglio federale chiarire la questione della presa a carico delle spese e, all'occorrenza, chiedere un credito aggiuntivo al Parlamento.⁵

3.2 Per l'economia

L'impatto economico degli accordi di protezione degli investimenti non può essere misurato basandosi sui modelli di valutazione applicati ad esempio alle convenzioni di doppia imposizione o agli accordi di libero scambio, in cui ai proventi attesi si contrappongono minori entrate fiscali o doganali.

L'importanza economica degli APPI risiede nel fatto che essi forniscono una base di diritto internazionale pubblico alle nostre relazioni d'investimento con i Paesi partner, accrescendo in misura considerevole la certezza giuridica dei nostri investitori e riducendo il rischio che vengano discriminati o svantaggiati in altro modo.

⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, nota 10 (FF 2006 7784).

La rilevanza economica di tali accordi, già rafforzata dalla globalizzazione, assume un significato particolare per la Svizzera, considerate le dimensioni ridotte del suo mercato interno. Sostenendo le nostre imprese – in particolare le PMI – che affrontano la concorrenza internazionale investendo all'estero, gli APPI rafforzano anche la piazza economica svizzera.

4 Programma di legislatura

Questo oggetto non è menzionato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011⁶.

5 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁷, gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno al referendum in materia di trattati internazionali gli accordi di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2), comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

I presenti accordi possono essere denunciati allo scadere del periodo iniziale di validità e al concludersi di ogni periodo successivo con un preavviso di sei o dodici mesi (cfr. sopra il n. 2.2, *Disposizioni finali*). Essi non implicano l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Gli accordi contengono disposizioni che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento⁸. Come hanno chiaramente riconosciuto le Camere federali in occasione delle deliberazioni⁹ sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹⁰, gli APPI il cui contenuto è analogo a quello di altri APPI conclusi in precedenza e che non comportano nuovi obblighi importanti non sottostanno al referendum in materia di trattati internazionali. La portata economica, giuridica e politica dei due accordi in questione non supera quella degli APPI già conclusi dalla Svizzera in questi ultimi 15 anni. Essi non comportano nuovi obblighi importanti. Come nel caso degli APPI conclusi in precedenza, la loro applicazione non richiede l'adozione di leggi federali.

Per tali ragioni il Consiglio federale propone di non sottoporre i decreti federali che approvano i presenti accordi al referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

⁶ FF **2008** 597

⁷ RS **101**

⁸ RS **171.10**

⁹ Boll. Uff. **2006** S 1169; Boll. Uff. **2006** N 837

¹⁰ FF **2006** 7767