11.2.3.

Messaggio

concernente gli accordi di promozione e di protezione reciproca degli investimenti con il Lesotho, la Cina e il Tagikistan

del 13 gennaio 2010

11.2.3.1

Considerazioni generali sugli accordi

Contesto

Dalla fine del 2008 la Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, due nuovi accordi bilaterali concernenti la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (APPI), vale a dire con la Cina (27 gennaio 2009) e il Tagikistan (11 giugno 2009). La firma dell'APPI con il Lesotho risale invece al 16 giugno 2004.

Gli APPI hanno lo scopo di garantire una protezione contrattuale contro i rischi non commerciali agli investimenti effettuati nei Paesi partner da persone fisiche e da imprese svizzere nonché a quelli effettuati in Svizzera da investitori dei Paesi partner. In particolare si mira a evitare 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.

L'investimento internazionale svolge già da molto tempo per la Svizzera un ruolo di primo piano. Lo stock di investimenti diretti svizzeri all'estero (circa 700 miliardi di franchi alla fine del 2007) e il numero di posti di lavoro offerti all'estero da imprese svizzere (oltre 2,5 milioni) dimostrano, nel confronto internazionale, il raggiungimento di un livello straordinario. Nello stesso anno, gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno quasi raggiunto i 470 miliardi di franchi e dato lavoro a oltre 390 000 persone.

La 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 esterna 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 126 APPI, di cui 110 sono attualmente in vigore. Dal 2004 gli APPI sono sottoposti per approvazione al Parlamento, in genere unitamente al rapporto annuale sulla politica economica esterna¹.

¹ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, n. 1.3 (FF 2006 7774).

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

Lesotho

Antico protettorato britannico e indipendente dal 1966, il Regno del Lesotho è uno dei Paesi più poveri dell’Africa australe. Gli aiuti internazionali (60% del bilancio) e il rientro dei capitali dei lavoratori lesothiani (quasi il 25 % del PIL, circa una persona attiva su tre) dalle miniere sudafricane rappresentano le principali fonti di reddito. Il Lesotho esporta principalmente tessili e scarpe; negli ultimi anni oltre il 65 per cento delle esportazioni è andato in franchigia doganale verso gli Stati Uniti in virtù di un accordo preferenziale. I progetti di diversificazione dell’economia restano allo stato embrionale e l’agricoltura non è ancora sufficiente al sostentamento della popolazione, che dipende tuttora dal Programma alimentare mondiale dell’ONU. L’unico investimento straniero importante è il «Lesotho Highlands Water Development», uno dei programmi idraulici più ambiziosi del mondo. I flussi d’investimento con la Svizzera sono pressoché nulli.

Il nuovo APPI con il Lesotho completa del tutto le disposizioni sull’investimento dell’Accordo di libero scambio tra gli Stati dell’AELS e gli Stati della SACU, di cui il Lesotho è membro².

Cina

Impegnata nel proseguimento graduale delle riforme strutturali, resesi necessarie soprattutto in seguito alla sua adesione all’OMC nel 2001, e alle prese con una profonda mutazione del suo paesaggio economico in questo ultimo decennio, la Cina è ora ampiamente integrata nell’economia mondiale globalizzata. La sua crescita economica notevole per dimensione e durata – 10 per cento all’anno da circa un ventennio – la pone oggi al centro degli interessi economici mondiali. Prosegue il grande sforzo di apertura e di adattamento in ambito economico, inoltre anche il quadro legale corrisponde a quello di un’economia di mercato. Tra le principali sfide, si ricordano in particolare le disparità regionali, la ristrutturazione delle imprese statali, il massiccio inquinamento e la cronica carenza energetica.

Il flusso di investimenti diretti esteri ha proiettato la Cina ai primi posti tra i Paesi di destinazione a livello mondiale: da 4 miliardi di dollari nel 1991, l’ammontare degli investimenti ha raggiunto i 40 miliardi verso la metà degli anni Novanta, per superare gli 80 miliardi nel 2007 con l’apertura del capitale bancario agli investitori stranieri. Lo stock di investimenti diretti esteri in Cina è attualmente stimato intorno ai 350 miliardi di dollari.

Grazie al ruolo pionieristico svolto dalla Schindler – la prima joint venture, creata nel 1980, tra partner cinesi e stranieri –, le imprese svizzere hanno compreso a fondo i meccanismi del mercato cinese. Oggi la presenza dell’imprenditoria svizzera in Cina è molto diffusa: si sono insediate più di 300 imprese, con 700 succursali e circa 120 000 dipendenti (fine 2008). Lo stock di investimenti diretti svizzeri in Cina sfiora oggi i 7 miliardi di franchi, facendo della Svizzera il 26° investitore straniero in questo Paese. Gli investimenti cinesi in Svizzera, invece, focalizzati essenzialmente sulle aziende commerciali (la Svizzera è anche percepita come una piattaforma ideale per accedere ai mercati europei) e sulle imprese attive nel settore dei

² Accordo di libero scambio del 7 agosto 2006 tra gli Stati dell’AELS e gli Stati della SACU (*Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica e Swaziland*); RS **0.632.311.181**.

servizi (banche, mediazione) e dell'industria (catene di produzione o di assemblaggio di piccoli elettrodomestici, televisori, computer) raggiungono per ora un livello abbastanza modesto, che lascia tuttavia presagire un possibile consolidamento futuro.

Tagikistan

Nonostante il vasto potenziale economico (risorse naturali) e la stabilità politica, il Tagikistan resta il Paese più povero della Comunità degli Stati indipendenti (CSI). Fortemente dipendente dai donatori internazionali, tra cui la Svizzera, il suo sviluppo è ostacolato da pesanti fattori geografici (il 93% del Paese è montagnoso, la metà del territorio si trova a oltre 3000 m di altitudine) e demografici (fertilità elevata, emigrazione stagionale). L'economia del Tagikistan è dominata dalla produzione di cotone e alluminio, che costituisce l'80 per cento dei redditi d'esportazione. I progressi realizzati nei settori industriali e gli elevati redditi dei lavoratori emigrati (30% del PIL nel 2006) hanno determinato una crescita annua dell'8,6 per cento tra il 2003 e il 2007. Gli investimenti svizzeri in Tagikistan concernono essenzialmente la trasformazione del cotone e l'industria tessile. Gli investimenti tagichi in Svizzera sono oggi irrilevanti.

Nelle istituzioni finanziarie internazionali – Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo – il Tagikistan appartiene al gruppo di voto guidato dalla Svizzera. Il nostro Paese ha dunque un interesse particolare a rafforzare la cooperazione con questo partner.

Svolgimento dei negoziati

Lesotho

L'accordo con il Lesotho è stato negoziato e parafato nel luglio 2003 a Ginevra, nel quadro di una piattaforma di negoziazione organizzata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCED) per una serie di Paesi. L'accordo è stato firmato il 16 giugno 2004 a San Paolo, a margine della CNUCED XI, ma solo di recente il Lesotho ha comunicato la sua decisione di ratificare questo APPI.

Cina

I negoziati in vista del nuovo APPI che dovrà sostituire quello firmato da Svizzera e Cina nel 1986³ sono stati avviati nel dicembre 2006, in occasione della visita a Beijing del Segretario di Stato dell'economia. La revisione dell'accordo del 1986 è una misura prioritaria secondo la strategia relativa ai Paesi del BRIC⁴. Dopo due cicli di negoziati, svoltisi nel maggio e nell'ottobre 2007 a Beijing, l'accordo è stato parafato. La firma è avvenuta a Berna il 27 gennaio 2009 nel quadro della visita del Primo ministro della Repubblica popolare di Cina.

Tagikistan

Negoziato e parafato nel settembre 2003 a Dushanbe, questo APPI è stato firmato l'11 giugno 2009, sempre a Dushanbe. Desiderosi di non rimandare ulteriormente l'aggiunta di questo importante strumento agli sforzi già compiuti, anche con il

³ Accordo del 12 novembre 1986 tra il Governo della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica popolare di Cina concernente il promovimento e la protezione reciproci degli investimenti (RS **0.975.224.9**).

⁴ Rapporto sulla politica economica esterna 2006 (FF **2007** 866).

sostegno della Svizzera, e al fine di migliorare il clima degli investimenti nel proprio Paese, negli ultimi mesi le autorità tagiche si sono adoperate in modo ancora più intenso affinché l'APPI possa entrare in vigore prossimamente.

11.2.3.2 Contenuto degli accordi

Gli accordi concernenti la promozione e la protezione reciproca degli investimenti conclusi negli ultimi quindici anni dalla Svizzera coincidono in buona parte a livello di contenuto. I testi convenzionali negoziati con questi tre Paesi contengono i principi fondamentali sostenuti dal nostro Paese in tale ambito⁵. Inoltre non contengono disposizioni che potrebbero compromettere gli obblighi internazionali della Svizzera in materia sociale e ambientale o rimetterli in questione. Le norme internazionali in essi contenute apportano una maggiore certezza del diritto per gli investitori svizzeri già presenti in questi Paesi e a coloro che desiderano effettuare nuovi investimenti.

Preambolo – Il preambolo enuncia gli scopi perseguiti. La conclusione di accordi di questo tipo va di pari passo con il perseguimento degli altri obiettivi assegnati agli Stati per il benessere delle loro rispettive comunità.

Definizioni – L'articolo 1 dei tre APPI contiene le definizioni dei principali termini utilizzati nell'accordo, in particolare le nozioni di investimento, di redditi e quella di investitore, sia esso una persona fisica o un ente giuridico. In questa disposizione è contemplato anche il principio del controllo dell'investimento da parte di un investitore dell'altra Parte (Lesotho: par. 1 lett. c; Cina e Tagikistan: par. 2 lett. c).

Campo d'applicazione – Secondo questa disposizione (art. 2 dei tre APPI), gli accordi sono applicabili agli investimenti regolarmente effettuati prima o dopo la loro entrata in vigore, ma non alle controversie sorte anteriormente a tale data.

Promozione, autorizzazione – L'articolo 3 paragrafo 1 dei tre accordi sottolinea, da un lato, la volontà di ogni Parte di promuovere, nei limiti del possibile, gli investimenti degli investitori dell'altra Parte sul proprio territorio. Dall'altro (par. 2) stabilisce l'obbligo delle Parti di rilasciare le autorizzazioni del caso una volta ammesso l'investimento, conformemente alla loro legislazione. Ciò concerne soprattutto i permessi richiesti per l'impiego di personale scelto dall'investitore. L'accordo con il Lesotho prevede inoltre che le parti si consultino, ogni qualvolta lo desiderino, sulle condizioni quadro dell'investimento (par. 3).

Protezione e trattamento generale – L'articolo 4 (Lesotho e Cina: par. 1; Tagikistan: par. 1 e 2 primo periodo) assicura agli investimenti e ai redditi degli investitori dell'altra Parte gli standard di un trattamento giusto ed equo e la garanzia di una protezione e sicurezza integrali e costanti.

Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita – La garanzia del trattamento nazionale o del trattamento della nazione più favorita completa, nell'articolo 4, questo dispositivo (Lesotho e Cina: par. 2 e 3; Tagikistan: par. 2). Il trattamento della nazione più favorita non si estende tuttavia ai privilegi concessi a uno Stato terzo nel quadro di una zona di libero scambio, di un'unione doganale o di un mercato comune o in virtù di un accordo per evitare la doppia imposizione (Lesotho e Cina: par. 4; Tagikistan: par. 3). Sancendo il principio del trattamento nazionale, il presente APPI con la Cina apporta un notevole miglioramento al testo del 1986,

⁵ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, n. 1.3 (FF 2006 7774).

anche se la Cina si riserva la possibilità di mantenere alcune misure di applicazione generale che derogano a tale trattamento, a condizione che siano anteriori all'entrata in vigore del nuovo accordo. La Cina si sforzerà di rimuovere progressivamente tali deroghe (protocollo, ad art. 4. par. 2 e 3). Infine il Lesotho ha la facoltà, nel quadro della sua politica di sviluppo, di riservare certi vantaggi esclusivamente alle sue piccole e microimprese (par. 5).

Trasferimento di importi relativi all'investimento – Ai termini dell'articolo 5 (tutti i tre APPI) è garantito il libero trasferimento degli importi relativi all'investimento, vale a dire il loro trasferimento nel territorio dell'altra Parte e al di fuori di esso, senza ritardi e in una valuta liberamente convertibile. La Cina ha desiderato menzionare espressamente in questo contesto l'obbligo di rispettare le formalità ancora imposte dalla sua legislazione (protocollo, ad art. 5).

Espropriazione, indennizzo – Gli APPI subordinano l'adozione di provvedimenti di espropriazione diretta o indiretta a condizioni molto severe, quali l'esistenza di un interesse pubblico, la non discriminazione e il versamento di un indennizzo all'investitore pari al valore di mercato dell'investimento espropriato (art. 6).

Indennizzo per perdite – In caso di perdite causate da conflitti armati o disordini civili (art. 7), l'investitore non può essere discriminato: ha diritto al trattamento conforme alle norme dell'articolo 4 (Tagikistan: art. 4 par. 2), tra cui il trattamento nazionale o quello della nazione più favorita, fermo restando che è determinante il trattamento più favorevole.

Altri obblighi – Tutti gli altri obblighi del Paese ospitante che risultano più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte rispetto al trattamento previsto da tali accordi – che derivino da obblighi specifici relativi a un investimento (Lesotho: art. 11 par. 2; Cina e Tagikistan: art. 8), dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale (Lesotho: art. 11 par.1; Cina e Tagikistan: art. 9) – saranno rispettati.

Surrogazione – La norma sulla surrogazione nei diritti dell'investitore (Lesotho: art. 8; Cina e Tagikistan: art. 10) si applica al pagamento effettuato in virtù di una garanzia contro i rischi non commerciali concessa a un investitore di una Parte contraente.

Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte – Secondo questa parte del dispositivo della composizione delle controversie (Lesotho: art. 9; Cina e Tagikistan: art. 11), l'investitore e lo Stato ospitante devono dapprima adoperarsi per giungere a una composizione amichevole della controversia (par. 1). In caso di insuccesso l'investitore può affidarsi alle giurisdizioni competenti del Paese ospitante o rivolgersi all'arbitrato internazionale; in quest'ultimo caso può scegliere tra l'arbitrato internazionale secondo le regole del CIRDI⁶ (Tagikistan: quando questo Paese avrà aderito alla Convenzione istituendo il CIRDI) e l'arbitrato ad hoc (par. 2). A questo proposito la Cina può esigere che l'investitore esaurisca prima le vie del diritto amministrativo previste dalla sua legislazione, fermo restando che questa procedura non può superare i tre mesi (protocollo, ad. art 11, par. 2, cfr. lett. a). È opportuno sottolineare che il nuovo APPI con la Cina migliora considerevolmente il testo del 1986: mentre quest'ultimo autorizza l'investitore a scegliere l'arbitrato internazionale soltanto per le controversie concernenti l'ammontare del-

⁶ Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (RS 0.975.2).

l'indennizzo in caso di espropriazione, il nuovo accordo prevede questa possibilità per tutti i tipi di controversie legate all'investimento (par. 3 e protocollo, ad art. 11 par. 3).

Composizione delle controversie tra le Parti – La seconda parte del dispositivo (Lesotho: art. 10; Cina e Tagikistan: art. 12) 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: prima si conducono le consultazioni e successivamente, in mancanza di una soluzione amichevole, si sottopone la controversia a un tribunale arbitrale.

Clause finali – Gli accordi sono validi per una durata iniziale di dieci e quindici (Lesotho) anni, dopodiché vengono tacitamente rinnovati per periodi successivi di due anni (Cina: art. 13 par. 1), cinque anni (Tagikistan: art. 14 par. 1) o a tempo indeterminato (Lesotho: art. 13 par. 1), a meno che non vengano denunciati con un preavviso di sei o dodici (Lesotho) mesi. In caso di denuncia, le disposizioni continuano ad applicarsi per un periodo supplementare di dieci o quindici (Lesotho) anni agli investimenti effettuati prima della loro scadenza (par. 2 degli articoli summenzionati). Infine il nuovo APPI con la Cina sostituirà l'accordo firmato nel 1986 (art. 13 par. 3).

11.2.3.3 Conseguenze

Per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La conclusione dei presenti accordi non ha ripercussione alcuna 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 (cfr. il n. 11.2.3.2 *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 determinare, a seconda delle circostanze, certe ripercussioni finanziarie. In quest'ultimo caso, spetterebbe al Consiglio federale determinare chi debba farsi carico di tali spese e, all'occorrenza, richiedere un apposito credito al Parlamento.⁷

Per l'economia

L'impatto economico degli accordi di protezione degli investimenti non può essere misurato basandosi sui modelli di valutazione applicati alle convenzioni di doppia imposizione o agli accordi di libero scambio, nell'ambito dei quali 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 per i nostri investitori la certezza del diritto e riducendo il rischio che vengano discriminati o svantaggiati in altro modo.

La rilevanza economica di tali accordi, già evidenziata dalla globalizzazione, assume un significato particolare per la Svizzera, considerate le dimensioni ridotte del suo

⁷ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, nota 10 (FF 2006 7784).

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.

11.2.3.4 Rapporti con il programma di legislatura

I progetti non sono menzionati né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁹ sul programma di legislatura 2007–2011, ma sono conformi al tenore dell'obiettivo 1 (rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro).

11.2.3.5 Aspetti giuridici

Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, 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 facoltativo in materia di trattati internazionali gli accordi di durata indeterminata e indeclinabili (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, poi in qualsiasi momento al termine di tale periodo (Lesotho) o al concludersi di ogni periodo successivo (Cina e Tagikistan), con un preavviso di sei o dodici mesi (cfr. il n. 11.2.3.2, *Clausole finali*). Essi non implicano l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Tali accordi contengono disposizioni che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento¹¹. Come hanno chiaramente riconosciuto le Camere federali in occasione delle deliberazioni¹² sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹³, 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 facoltativo in materia di trattati internazionali. La portata economica, giuridica e politica degli accordi in questione non supera quella degli APPI già conclusi in questi ultimi quindici anni dalla Svizzera. Essi non comportano nuovi obblighi importanti per la Svizzera. Come nel caso degli APPI già conclusi dalla Svizzera, la loro applicazione non richiede l'adozione di leggi federali.

8 FF 2008 597

9 FF 2008 7469

10 RS 101

11 RS 171.10

12 Boll. Uff. 2006 S 1169; Boll. Uff. 2007 N 837

13 FF 2006 7767

Per tali ragioni il Consiglio federale propone che i decreti federali di approvazione relativi a questi accordi non siano soggetti al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Consultazione esterna

Secondo l'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005¹⁴ sulla consultazione (LCo), in linea di massima un trattato internazionale che non è soggetto al referendum facoltativo e non concerne interessi essenziali dei Cantoni non è oggetto di una consultazione, a meno che non si tratti di un progetto di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. I presenti accordi, il cui contenuto e l'importanza finanziaria, politica ed economica corrispondono essenzialmente a quelli di altri APPI conclusi in precedenza¹⁵ non rivestono una portata particolare ai sensi della LCo. La loro esecuzione inoltre non è affidata a organi esterni all'Amministrazione federale. Per tali ragioni è stato possibile prescindere dall'organizzazione di una consultazione esterna.

¹⁴ RS 172.061

¹⁵ FF 2006 7767