relativo all'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e la Tunisia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti

del 9 gennaio 2013

1 Presentazione dell'Accordo**1.1 Situazione iniziale**

Il 16 ottobre 2012 la Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, un nuovo Accordo bilaterale concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (APPI) con la Tunisia.

Il nuovo APPI negoziato con la Tunisia sostituirà l'APPI concluso con questo Paese nel 1961¹ – il primo accordo di questo tipo concluso dalla Svizzera – con uno strumento moderno, provvisto in particolare di un efficace meccanismo di composizione delle controversie tra un investitore e lo Stato ospitante.

Il presente Accordo traduce la volontà delle Parti di garantire, per gli investimenti esteri, condizioni d'investimento favorevoli e stabili basate sul rispetto del diritto internazionale, e di contribuire così allo sviluppo sostenibile. Lo scopo degli APPI è 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. Essi riguardano 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 un APPI, le Parti contraenti migliorano le condizioni quadro della loro piazza economica rendendola così più attrattiva per gli investimenti internazionali.

Per la Svizzera gli investimenti internazionali rivestono già da molto tempo un ruolo di primo piano. L'entità degli investimenti diretti svizzeri all'estero (oltre 877 mia. di fr. alla fine del 2010) e il numero di posti di lavoro offerti all'estero da imprese svizzere (oltre 2,6 mio.) attestano, nel confronto internazionale, il raggiungimento di un livello straordinario. Nello stesso anno, gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno raggiunto 525 miliardi di franchi e dato lavoro a più di 400 000 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. La Svizzera, in quanto importante Paese d'origine di investimenti diretti internazionali, ha interesse a promuovere le attività delle sue imprese all'estero e offrire loro una protezione giuridica efficace. Le piccole e medie imprese che, sempre più spesso, ripartiscono geograficamente le loro attività, dipendono

¹ Trattato del 2 dicembre 1961 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Tunisina per la protezione e il promovimento degli investimenti di capitali (RS 0.975.275.8).

maggiormente dalle condizioni quadro garantite dagli accordi tra gli Stati. Tuttavia, in quest'ambito manca ancora un quadro giuridico generale paragonabile a quello dell'OMC per il commercio internazionale. Finalizzati a colmare questa lacuna, gli APPI costituiscono, in particolare nei confronti dei Paesi non membri dell'OCSE, un importante strumento 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 a questa parte la Svizzera ha concluso 130 APPI, di cui 116 sono attualmente in vigore. Dal 2004 gli APPI sono sottoposti per approvazione al Parlamento, di norma unitamente al rapporto annuale sulla politica economica esterna².

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Dopo due tornate negoziali nel 2009, a Tunisi in aprile e a Berna in ottobre, i negoziati in vista di un nuovo APPI si sono conclusi per via diplomatica il 16 novembre 2010. L'Accordo è stato firmato il 16 ottobre 2012 a Tunisi.

1.3 Sintesi del contenuto dell'Accordo

Gli APPI conclusi dalla Svizzera negli ultimi anni coincidono ampiamente nel loro contenuto. Il testo negoziato con la Tunisia contiene i principi fondamentali difesi dal nostro Paese in quest'ambito (cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006³). Inoltre, nell'Accordo (preambolo) si indica che occorre raggiungere questi obiettivi nel rispetto della legislazione relativa alla salute, alla sicurezza e all'ambiente.

1.4 Valutazione

La Tunisia, disponendo di un'economia diversificata (agricoltura, miniere, energia, settore manifatturiero, turismo), si distingue dalla maggior parte dei Paesi africani e del Medio Oriente. Grazie alla sua integrazione relativamente forte nell'economia mondiale, la Tunisia non ha registrato una crescita negativa per più di due decenni, e negli ultimi anni il suo PIL è persino aumentato di quasi il 5 per cento in media. Gli eventi sopraggiunti in Tunisia nel 2011, tuttavia, hanno avuto ripercussioni negative sullo sviluppo economico del Paese; le stime per il 2011 indicano che la crescita è stata leggermente negativa. Le proiezioni per il 2012 e il 2013 prevedono un tasso di crescita positivo, ma le cifre annunciate rimangono inferiori al livello degli anni precedenti.

L'Accordo di associazione del 1995 tra la Tunisia e l'Unione europea – che copre circa il 75 per cento delle esportazioni della Tunisia – ha aperto le porte alla progressiva istituzione di una zona di libero scambio euro-mediterranea. La competitività

² Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006 concernente gli Accordi di promozione e di protezione reciproca degli investimenti con la Serbia e Montenegro, la Guyana, l'Azerbaigian, l'Arabia Saudita e la Colombia, n. 1.3 (FF 2006 7767 7774).

³ FF 2006 7767

delle nostre esportazioni verso la Tunisia di fronte a quelle provenienti dall'UE è oggi garantita dall'Accordo di libero scambio del 2004 tra l'AELS e la Tunisia⁴.

La Tunisia diventa sempre più attrattiva per gli investimenti esteri. A fine 2010, l'entità degli investimenti diretti svizzeri raggiungeva i 63 milioni di franchi (contro 57 mio. a fine 2009), collocando la Svizzera ai primi posti nella graduatoria degli investitori stranieri. Gli investimenti tunisini in Svizzera, invece, sono ancora irrilevanti.

In tale contesto, l'accordo concluso con la Tunisia offrirà una maggiore certezza giuridica agli investitori svizzeri già presenti in Tunisia o che intendono investire in questo Paese, soprattutto in seguito agli avvenimenti della primavera 2011, favorendo così i flussi di investimenti tra la Svizzera e la Tunisia.

1.5 Consultazione

Secondo l'articolo 3 della legge del 18 marzo 2005⁵ sulla consultazione (LCo), i trattati internazionali che non sottostanno a referendum e non riguardano interessi essenziali dei Cantoni non sono oggetto di una procedura di consultazione, a meno che non si tratti di progetti 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. Il presente Accordo non sottostà a referendum (cfr. n. 5.3) e non riguarda interessi essenziali dei Cantoni. L'Accordo, il cui contenuto e la cui importanza finanziaria, politica ed economica corrispondono essenzialmente a quelli di altri APPI conclusi in precedenza dalla Svizzera⁶, non riveste una portata particolare ai sensi della LCo. La sua esecuzione non è affidata a organi esterni all'Amministrazione federale. Per tali motivi, non è stato necessario organizzare una consultazione esterna.

2 Commento dei singoli articoli

Preambolo Scopo, sviluppo sostenibile

Il preambolo dell'Accordo enuncia lo scopo perseguito. La protezione degli investimenti va di pari passo con il perseguimento degli altri obiettivi assegnati agli Stati per il benessere delle loro rispettive comunità. L'Accordo ravvisa la necessità di incoraggiare e proteggere gli investimenti per promuovere la prosperità economica delle Parti, le quali sono persuase di poter raggiungere questi obiettivi nel rispetto della legislazione relativa alla salute, alla sicurezza e all'ambiente. L'APPI menziona anche la necessità di ricorrere all'investimento per promuovere lo sviluppo sostenibile delle Parti.

⁴ Accordo di libero scambio del 17 dicembre 2004 tra gli Stati dell'AELS e la Repubblica Tunisa (RS **0.632.317.581**).

⁵ RS **172.061**

⁶ FF **2006 7767**

Art. 1 Definizioni

L'articolo 1 dell'Accordo contiene le definizioni dei principali termini utilizzati, in particolare le nozioni di investimento, di redditi e quella di investitore, sia esso una persona fisica o un ente giuridico dotato o meno di personalità giuridica. In questa disposizione è contemplato anche il principio del controllo dell'investimento da parte di un investitore dell'altra Parte (par. 2 lett. b n. ii).

Art. 2 Campo di applicazione

Secondo questa disposizione, l'Accordo si applica agli investimenti regolarmente effettuati sul territorio di una Parte da investitori dell'altra Parte, anche prima della sua entrata in vigore, ma dopo il 1° gennaio 1957 (anno della proclamazione della Repubblica Tunisi). Non si applica invece alle controversie risultanti da atti o avvenimenti anteriori alla data della sua entrata in vigore, o da situazioni che non sussistono più a tale data.

Art. 3 Promozione, autorizzazione

Il paragrafo 1 sottolinea la volontà di ogni Parte di promuovere, per quanto possibile, gli investimenti degli investitori dell'altra Parte sul proprio territorio, a complemento della cooperazione prevista nell'articolo 25 dell'Accordo di libero scambio del 2004⁷ tra gli Stati dell'AELS e la Tunisia. Il paragrafo 2 stabilisce l'obbligo delle Parti di rilasciare, una volta autorizzato l'investimento, le relative autorizzazioni conformemente alla loro legislazione. Ciò riguarda soprattutto le autorizzazioni richieste per le attività dei quadri dirigenti e degli esperti scelti dall'investitore.

Art. 4 Protezione, trattamento

Trattamento generale – le Parti s'impegnano a garantire un trattamento giusto ed equo, nonché vincolato alla garanzia di una protezione e sicurezza integrali, agli investimenti e ai redditi degli investitori dell'altra Parte (par. 1).

Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita – i paragrafi 2 e 3 prevedono la concessione del trattamento nazionale e del trattamento della nazione più favorita sia agli investimenti e ai redditi degli investitori sia agli investitori stessi, ad eccezione (par. 4) dei privilegi accordati a uno Stato terzo in virtù di un accordo istitutivo di una zona di libero scambio, di un'unione doganale o di un mercato comune, di un accordo di cooperazione economica regionale, o di un accordo per evitare la doppia imposizione. Infine, si precisa che il trattamento della nazione più favorita derivante da questo articolo non comprende i meccanismi di composizione delle controversie previsti da altri accordi internazionali sugli investimenti stipulati dalla Parte contraente interessata (par. 5).

Art. 5 Libero trasferimento

Il libero trasferimento degli importi relativi agli investimenti è garantito.

⁷ RS 0.632.317.581

Art. 6 Espropriazione, indennizzo

Eventuali misure di espropriazione (espropriazione, nazionalizzazione o qualsiasi altro provvedimento analogo o con effetti equivalenti) sono possibili soltanto se le Parti ne rispettano le severe condizioni previste, quali l'esistenza di un interesse pubblico, la non discriminazione, la conformità alle prescrizioni legali e il versamento all'investitore di un indennizzo sollecito, effettivo e adeguato, che corrisponde all'equo valore di mercato dell'investimento espropriato.

Art. 7 Indennizzo per perdite

In caso di perdite a seguito di conflitti armati o disordini civili, l'investitore non può essere discriminato per quanto riguarda l'indennizzo o qualsiasi altro trattamento: fruirà di un trattamento conforme alle disposizioni dell'articolo 4, tra cui il trattamento nazionale o quello della nazione più favorita, se quest'ultimo è più favorevole.

Art. 8 Altri obblighi

Gli obblighi specifici del Paese ospitante per quanto concerne l'investimento di un investitore dell'altra Parte sul proprio territorio devono essere rispettati. Per obblighi specifici s'intendono in particolare i contratti con i quali il Paese ospitante accorda a un investitore dell'altra Parte prestazioni o condizioni speciali, ad esempio garanzie in materia di approvvigionamento energetico o vantaggi fiscali.

Art. 9 Disposizioni più favorevoli

Gli obblighi del Paese ospitante derivanti dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale che risultano più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte rispetto al trattamento previsto dall'Accordo devono essere rispettati.

Art. 10 Principio di surrogazione

La surrogazione nei diritti dell'investitore riguarda il caso del pagamento effettuato in virtù di una garanzia contro i rischi non commerciali concessa a un investitore di una Parte.

Art. 11 Controversie tra una Parte contraente e un investitore dell'altra Parte contraente

Secondo questa prima parte del dispositivo di composizione delle controversie, l'investitore e lo Stato ospitante devono adoperarsi, in un primo tempo, per risolvere la controversia in via amichevole (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 e l'amministrazione del Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (CIRCI)⁸ e l'arbitrato ad hoc (par. 2). Il consenso delle Parti a sottoporre all'arbitrato internazionale le controversie sugli investimenti è espressamente sancito nell'Accordo (par. 3). Questa parte del meccanismo di composizione delle controversie non può più essere invocata se sono

⁸ Istituito dalla Convenzione di Washington del 18 marzo 1965 (RS 0.975.2).

trascorsi più di cinque anni dal giorno in cui l'investitore ha preso atto o avrebbe dovuto prendere atto dei fatti all'origine della controversia (par. 6).

Art. 12 Controversie tra le Parti contraenti

La seconda parte del dispositivo tratta le controversie tra le Parti in merito all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo. Anche per le controversie di tale natura sono previste due fasi: prima si segue la via diplomatica e successivamente, in mancanza di una soluzione amichevole, si sottopone la controversia a un tribunale arbitrale stabilito secondo le disposizioni di questo articolo.

Art. 13 Disposizioni finali

L'Accordo è valido per una durata iniziale di dieci anni, dopodiché resta in vigore a tempo indeterminato, a meno che non sia denunciato allo scadere del periodo iniziale, o in qualsiasi altra data successiva, con un preavviso di dodici mesi (par. 1 e 2). In caso di denuncia, le sue disposizioni continuano ad applicarsi per un periodo supplementare di dieci anni agli investimenti effettuati prima della sua scadenza (par. 3). Infine, il nuovo Accordo sostituisce l'APPI del 1961 tra la Svizzera e la Tunisia (par. 4).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La conclusione del presente Accordo non ha alcuna ripercussione sulle finanze della Confederazione. Non si può tuttavia escludere che la Svizzera sia un giorno coinvolta – dalla Tunisia o da un investitore tunisino – in una procedura di composizione delle controversie (cfr. n. 2.2: *art. 11 e 12*) o sia chiamata a intervenire nell'ambito di una procedura formale di composizione delle controversie per garantire il rispetto dell'Accordo, il che potrebbe determinare, a seconda delle circostanze, alcune ripercussioni finanziarie. In tal caso spetterebbe al Consiglio federale stabilire chi debba farsi carico di tali spese⁹.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La conclusione del presente Accordo non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale della Confederazione.

⁹ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, n. 3.1, nota 10 (FF **2006** 7774).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città e le regioni di montagna

La conclusione del presente Accordo non ha alcuna ripercussione sulle finanze e sull'effettivo del personale dei Cantoni e dei Comuni.

3.3 Ripercussioni economiche

L'impatto economico degli accordi di protezione degli investimenti non può essere misurato in base ai modelli di valutazione applicati alle convenzioni di doppia imposizione o agli accordi di libero scambio, nell'ambito dei quali possono essere indicate cifre riguardanti dazi doganali o entrate fiscali.

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 la certezza giuridica degli investitori e riducendo il rischio che vengano discriminati o svantaggiati in altro modo.

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 la competitività della piazza economica svizzera.

3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali

La conclusione del presente Accordo non ha alcuna ripercussione sanitaria e sociale diretta.

Il concetto di sostenibilità esige che vengano prese in debita considerazione tre dimensioni: la «capacità economica», la «responsabilità ecologica» e la «solidarietà sociale»¹⁰. Favorendo il trasferimento di capitale, tecnologie e know-how nei Paesi in sviluppo si creano posti di lavoro. Ciò si ripercuote positivamente sull'economia locale e contribuisce a uno sviluppo sostenibile. Inoltre, nel preambolo dell'APPI, le Parti si dicono persuase di poter raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'Accordo nel rispetto della legislazione relativa alla salute e alla sicurezza.

3.5 Ripercussioni ambientali

In generale gli investimenti e le attività economiche favorite dagli investimenti comportano ripercussioni ambientali, e questo vale anche per gli investimenti che il presente APPI intende promuovere. L'estensione dell'influenza degli investimenti sulle norme ambientali negli Stati contraenti è determinata, da un lato, dalla legislazione nazionale e, dall'altro, dai settori nei quali sono effettuati investimenti (ad es. investimenti secondo metodi di produzione rispettosi dell'ambiente o in settori con un maggiore impatto ambientale).

¹⁰ Rapporto del 13 gennaio 2010 sulla politica economica esterna 2009, n. 1.5 (FF 2010 393 429).

Benché l'obiettivo prioritario degli APPI quale strumento di politica economica esterna sia la dimensione economica, questi accordi tengono conto della dimensione ambientale e quindi delle esigenze in materia di sostenibilità. A tale scopo, nel preambolo dell'Accordo, le Parti riconoscono la necessità di ricorrere all'investimento per promuovere il loro sviluppo sostenibile e si dicono persuase di poter raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'Accordo nel rispetto della legislazione relativa all'ambiente. Secondo l'articolo 2 dell'APPI, sono protetti unicamente gli investimenti effettuati conformemente alle leggi e ai regolamenti del Paese ospitante, compresa la legislazione in materia ambientale. Inoltre, l'APPI non limita la possibilità per gli Stati contraenti di legiferare (tra l'altro nel settore ambientale), in quanto sono rispettati determinati principi generali del diritto quali i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il presente oggetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹² sul programma di legislatura 2011–2015. Tuttavia, è conforme al tenore degli indirizzi politici 1 e 2, e in particolare all'obiettivo 10 («Lo sviluppo della strategia economica esterna prosegue») del programma di legislatura 2011–2015.

4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

Il presente Accordo si inserisce nella strategia di politica economica esterna esposta dal nostro Consiglio nel 2004¹³ e nel 2011¹⁴.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁵, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. D'altra parte, l'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la competenza di firmare e ratificare i trattati internazionali. Infine, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvarli, tranne quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche gli art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre

¹¹ FF 2012 305

¹² FF 2012 6413

¹³ Rapporto del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004, n. 1 (FF 2005 949 962).

¹⁴ Rapporto dell'11 gennaio 2012 sulla politica economica esterna 2011, n. 1 (FF 2012 623 640).

¹⁵ RS 101

2002¹⁶ sul Parlamento (LParl) e 7a cpv.1 della legge del 21 marzo 1997¹⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)).

5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali**

Il presente Accordo non contiene disposizioni che potrebbero pregiudicare gli impegni internazionali esistenti, neppure in materia sociale e ambientale.

5.3 **Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Inoltre, secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Per disposizioni importanti s'intendono le disposizioni che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate nel diritto interno sotto forma di legge federale.

L'Accordo contiene disposizioni che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 LParl. Come hanno chiaramente riconosciuto le Camere federali in occasione delle deliberazioni¹⁸ sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹⁹, gli APPI il cui contenuto è analogo a quello degli 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 dell'Accordo non supera quella degli APPI già conclusi negli ultimi anni dalla Svizzera. Esso non comporta nuovi obblighi importanti per il nostro Paese. Come nel caso degli APPI conclusi in precedenza dalla Svizzera, l'attuazione dell'Accordo non richiede l'emanazione di leggi federali.

Per tali motivi, il nostro Consiglio propone di non sottoporre il decreto federale che approva il presente Accordo al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. Di conseguenza, il decreto federale che approva il presente Accordo è emanato sotto forma di decreto federale semplice.

¹⁶ RS **171.10**

¹⁷ RS **172.010**

¹⁸ Boll. Uff. **2006** S 1169; Boll. Uff. **2007** N 837

¹⁹ FF **2006** 7767