



22.084

Messaggio concernente la legge federale sulla società finanziaria di sviluppo SIFEM

del 16 dicembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla società finanziaria di sviluppo SIFEM.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 dicembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) è la società finanziaria di sviluppo della Confederazione. La società effettua investimenti in imprese private di Paesi in via di sviluppo o emergenti che, oltre a un rendimento finanziario, devono avere un ampio impatto sullo sviluppo e in particolare sulla creazione di posti di lavoro. Il progetto mira a trasporre in una legge la regolamentazione finora vigente a livello di ordinanza. Non comporta modifiche materiali sostanziali.

Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 11 capoverso 2 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, lo scopo e il mandato di base della SIFEM sono definiti nell'ordinanza del 12 dicembre 1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. La società, creata nel 2011, è gestita secondo i principi del governo d'impresa (corporate governance) della Confederazione per le unità scorporate.

Sebbene la sua attività si sia dimostrata efficace, oggi le basi giuridiche (a livello di ordinanza) non sono più conformi né ai requisiti costituzionali relativi al principio di legalità né ai principi del governo d'impresa della Confederazione.

Contenuto del progetto

Il progetto intende armonizzare le disposizioni sull'organizzazione della SIFEM con i requisiti costituzionali riguardanti il principio di legalità e con i principi del governo d'impresa della Confederazione e iscriverli in una legge in senso formale. Il mandato di base della SIFEM, la sua posizione e gli strumenti di cui dispone già in ambito esecutivo non subiscono modifiche sostanziali. La legge introduce però diversi chiarimenti e precisazioni.

La SIFEM è una società anonima di diritto privato interamente di proprietà della Confederazione e, come tutte le società di questo tipo, è sottoposta al Codice delle obbligazioni (CO). Nel caso della SIFEM questa forma giuridica risulta adeguata. La sua forma giuridica consolidata e il suo statuto le consentono di definire a priori la maggior parte delle questioni organizzative. Il disegno di legge comprende 17 articoli, tra cui quelli che stabiliscono lo scopo e i compiti della SIFEM, i principi che reggono le sue attività e il suo finanziamento nonché la posizione della Confederazione in qualità di azionista. Si tratta di questioni importanti che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale, devono essere disciplinate dal legislatore. Questo vale anche per la nomina dei membri del consiglio d'amministrazione, le loro relazioni d'interesse e la loro remunerazione.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Ridurre la povertà attraverso l'imprenditoria

La SIFEM SA (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*, di seguito SIFEM) è la società finanziaria di sviluppo della Confederazione, che risulta unica proprietaria di questa società anonima di diritto privato. Secondo gli attuali obiettivi strategici del Consiglio federale, la SIFEM effettua investimenti in imprese private di Paesi in via di sviluppo o emergenti che, oltre a un rendimento finanziario, devono avere un impatto positivo e misurabile sulla società e sull'ambiente e promuovere l'impiego di ulteriori fondi del settore privato. L'attenzione è rivolta alla creazione di posti di lavoro dignitosi, alla riduzione della povertà, alla crescita economica, alla protezione e all'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e alla parità di genere. La SIFEM opera per la realizzazione degli obiettivi di politica estera della Confederazione ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.)¹.

La SIFEM investe in Paesi che soddisfano i criteri dell'aiuto pubblico allo sviluppo² e concentra le sue attività sui Paesi e sulle regioni prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo. Fino ad oggi ha destinato più di un miliardo di franchi al settore privato di Paesi in via di sviluppo o emergenti e, insieme ad altri investitori pubblici e privati, ha creato o permesso di mantenere circa 904 000 posti di lavoro formali. Gli investimenti si basano sul principio dell'addizionalità finanziaria, secondo cui la SIFEM fornisce finanziamenti che, in assenza di un sostegno pubblico, non verrebbero proposti sui mercati finanziari privati a condizioni interessanti o in quantità sufficienti per scopi di sviluppo paragonabili.

La SIFEM investe principalmente in settori di particolare importanza per lo sviluppo economico reale dei Paesi destinatari. Il settore finanziario e l'industria manifatturiera svolgono in tal senso un ruolo essenziale. Tra le principali aree d'investimento rientrano anche i progetti infrastrutturali che puntano sulle energie rinnovabili. Gli investimenti nei settori della salute e della formazione rivestono dal canto loro una grande importanza sociale.

Con una dotazione di capitale di circa 670 milioni di franchi, la SIFEM può investire fino a 130 milioni di franchi all'anno. La società si autofinanzia attraverso le sue attività e investe anche i proventi generati dai progetti in corso o completati con successo. Ciò significa che il capitale investito e i rendimenti vengono reimmessi nel portafoglio d'investimento e sono disponibili per nuovi impegni. In questo modo, ogni franco di capitale d'investimento può essere utilizzato più volte.

La SIFEM è una società di partecipazione finanziaria e impiega solo una segretaria a tempo parziale nel suo consiglio d'amministrazione. Quest'ultimo, che conta attualmente sette membri, è responsabile dell'attuazione delle direttive impartite dal Consiglio federale e della politica aziendale. La gestione del portafoglio e della società

¹ RS 101

² www.oecd.org > Topics: Development > DAC List of ODA Recipients.

sono affidate tramite mandato. Il gestore del portafoglio prepara le decisioni d'investimento del consiglio d'amministrazione, le attua e vigila sugli investimenti. Il direttore supporta il consiglio d'amministrazione nelle attività connesse alla politica. Assume inoltre compiti amministrativi e di rappresentanza, reporting, gestione del rischio, comunicazione e di altro tipo. I mandati sono periodicamente oggetto di bandi pubblici.

Sulla base di un accordo contrattuale, la Segreteria generale³ del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), competente in materia, ha delegato alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) la rappresentanza degli interessi della Confederazione in qualità di proprietaria. Per il controllo finanziario della SIFEM, la SECO si tiene regolarmente in contatto con il consiglio d'amministrazione e la società di gestione e svolge colloqui periodici a tale scopo. Da marzo 2022 l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) affianca la SECO in via sperimentale. Questa forma organizzativa permette una conduzione, una gestione e una supervisione efficienti e professionali della SIFEM⁴.

1.2 Necessità di agire e obiettivi

La SIFEM è stata creata nel 2011 in base all'articolo 11 capoverso 2 della legge federale del 19 marzo 1976⁵ su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (di seguito «L-CS-AU»). Gli articoli 30a segg. dell'ordinanza d'esecuzione del 12 dicembre 1977⁶ (di seguito «O-CS-AU») definiscono lo scopo, gli obiettivi e il finanziamento della società anonima.

Sebbene la sua attività si sia dimostrata efficace, oggi le basi giuridiche a livello di ordinanza non sono più conformi né al principio di legalità né ai principi del governo d'impresa della Confederazione⁷. È pertanto necessario sancire tali basi in una legge.

Il 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DEFR di elaborare delle basi legali per la SIFEM che rispondessero al principio di legalità sancito nella Cost. (art. 164 cpv. 1 e 178 cpv. 3 Cost.) e ai requisiti in materia di governo d'impresa della Confederazione.

³ Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR; RS 172.216.1).

⁴ www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Economia e amministrazione > Economia e agricoltura > Vigilanza sull'osservanza da parte della SIFEM AG degli obiettivi strategici 2014–2017 del Consiglio federale – Segreteria di Stato dell'economia

⁵ RS 974.0

⁶ RS 974.01

⁷ Cfr. anche «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4274, Abate Fabio, del 13 dicembre 2018».

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁸ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁹ sul programma di legislatura 2019–2023.

Ciò nonostante, l'adozione della legge SIFEM appare necessaria. Conformemente all'articolo 178 capoverso 3 Cost., la *legge* può affidare compiti amministrativi a organizzazioni e a persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale (centrale)¹⁰. In questo modo è inoltre adempiuto il mandato costituzionale secondo cui tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale.

2 **Procedura di consultazione**

Il 13 ottobre 2021 il nostro Collegio ha incaricato il DEFR di avviare una procedura di consultazione in merito all'avamprogetto di legge SIFEM. Il 20 ottobre 2021 è stata pubblicata nel Foglio federale¹¹ la comunicazione relativa all'avvio della procedura, che si è conclusa il 28 gennaio 2022.

Un totale di 31 pareri sono stati presentati da 19 Cantoni e quattro partiti politici, quattro associazioni mantello dell'economia, tre organizzazioni e un'istituzione non interpellata ufficialmente.

2.1 **Sintesi dei risultati della procedura di consultazione**

I partecipanti alla consultazione sono unanimemente favorevoli all'emanazione di un atto normativo per la SIFEM. La stragrande maggioranza è d'accordo con l'idea di base e l'orientamento generale dell'avamprogetto di legge.

Quasi tutte le disposizioni sono accolte senza obiezioni. I punti maggiormente discussi sono l'articolo sullo scopo e i compiti della SIFEM. La posizione della Confederazione quale azionista sancita all'articolo 8 suscita pareri contrastanti. Sono state avanzate diverse proposte di chiarimento e adeguamento.

Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile al seguente indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DEFR.

⁸ FF 2020 1565

⁹ FF 2020 7365

¹⁰ Cfr. Müller, *Basler-Kommentar*, n. 41 segg. ad art. 178 Cost.

¹¹ FF 2021 2418

2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

In seguito alla consultazione l'avamprogetto di legge è stato modificato in alcuni punti. Varie richieste sono state integrate nelle spiegazioni tramite aggiunte e chiarimenti. L'unica modifica materiale dell'avamprogetto riguarda i principi dell'attività commerciale (art. 4). Una seconda frase nell'articolo 4 ha specificato i requisiti di sostenibilità in relazione alla politica d'investimento responsabile della SIFEM. Inoltre, il mandato di protezione del clima è stato reso più esplicito nell'articolo sullo scopo.

Nel suo parere il Cantone di Neuchâtel ha espresso critiche sulla struttura di diritto privato della SIFEM. Ritiene infatti che, ai fini della governance e dell'equilibrio tra responsabilità politica e aziendale della SIFEM, la forma giuridica più congeniale sia quella di una fondazione o di un istituto di diritto pubblico. Il Consiglio federale non vede la necessità di intervenire a questo proposito in quanto l'attuale forma giuridica si è dimostrata valida sia dal punto di vista operativo che da quello della governance (v. n. 3.1). Una società anonima è una tipica forma che si addice a un'attività economica come quella svolta dalla SIFEM.

Diversi partecipanti chiedono che quest'ultima si impegni ancora di più per la protezione del clima o a favore dei Paesi meno sviluppati (*least developed countries*, LDC). In parte reputano che l'avamprogetto debba essere integrato di conseguenza, ad esempio creando fondi speciali o progetti di trasformazione ecologici (*Swiss Green Investment Bank*).

Per il Consiglio federale non sono necessari ulteriori requisiti legali; l'atto normativo proposto, in combinazione con gli obiettivi strategici, rappresenta infatti una base sufficientemente sostenibile e flessibile per consentire alla SIFEM di svilupparsi ulteriormente in queste due aree tematiche. Nelle attività d'investimento della SIFEM i finanziamenti per il clima sono un tema sempre più importante. La strategia d'investimento è esplicitamente legata al raggiungimento degli obiettivi climatici previsti dall'Accordo di Parigi sul clima¹². In virtù del suo mandato, la SIFEM è anche abilitata a promuovere la mobilitazione di finanziatori privati per il finanziamento del clima. Negli obiettivi strategici 2021–2024 il Consiglio federale ha inoltre affidato alla SIFEM l'incarico di aumentare gradualmente la quota di progetti nei Paesi meno sviluppati. Al fine di espandere ulteriormente nel medio termine gli investimenti nei contesti più bisognosi ma anche più difficili, saranno esplorate nuove forme di collaborazione finanziaria tra la SIFEM e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), possibilità contemplata dal disegno di legge.

Per quanto riguarda la condivisione degli oneri e la diversificazione dei rischi, il Cantone di Friburgo e l'associazione dei datori di lavoro Centre patronal accolgono con favore la formulazione dell'articolo 8, che consentirà alla SIFEM di accogliere nel lungo periodo un certo numero di finanziatori privati. L'Unione sindacale svizzera, Alliance Sud (un'associazione composta da sei organizzazioni umanitarie) e Travail Suisse ritengono invece fondamentale che la Confederazione rimanga sempre l'unico azionista della SIFEM, in quanto temono che l'ingresso di investitori privati possa

¹² RS 0.814.012

comportare conflitti d'interesse e una dispersione di utili che non potranno più essere reinvestiti.

L'atto normativo deve essere concepito in un'ottica di lungo termine e lasciare alla SIFEM il margine di manovra necessario a svilupparsi ulteriormente. Si vuole quindi evitare che l'azionariato della SIFEM sia stabilito in modo irrevocabile e definitivo. La Confederazione mantiene però un'influenza decisionale sulla SIFEM. I rischi evidenziati dai commenti critici sono stati riesaminati. In quanto azionista principale, la Confederazione è in grado di gestirli in modo adeguato.

La limitazione temporale della legge auspicata da un partecipante alla consultazione non è giudicata opportuna. Tuttavia, il Consiglio federale esige che gli organi delle unità federali scorporate, compresa la SIFEM, procedano almeno ogni otto anni a un riesame approfondito della strategia e della pertinenza.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Il progetto ha lo scopo di armonizzare le disposizioni sull'organizzazione della SIFEM con i requisiti costituzionali riguardanti il principio di legalità e con i principi del governo d'impresa della Confederazione. Le basi legali della SIFEM, nella loro forma attuale, non soddisfano questi requisiti. Lo scopo e i compiti della società, così come gli strumenti di cui dispone già per l'esecuzione del suo mandato, non subiscono sostanziali modifiche. La legge introduce però diversi chiarimenti e precisazioni.

Principio di legalità

Secondo le prescrizioni del principio costituzionale di legalità – derivante, oltre che dall'articolo 5 Cost., anche dall'articolo 164 capoverso 1 Cost. – per le unità rese autonome della Confederazione è necessario integrare una serie di disposizioni in una legge in senso formale. Per il trasferimento di compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato, l'articolo 178 capoverso 3 Cost. richiede esplicitamente una legge in senso stretto. Vanno poi osservate anche altre condizioni legali (interesse pubblico, idoneità, garanzia della protezione giuridica, garanzia permanente di idoneità allo scopo, neutralità rispetto alla concorrenza, vigilanza statale, rispetto dei diritti fondamentali).¹³

Politica della Confederazione in materia di governo d'impresa

Contesto

Il Consiglio federale ha soddisfatto con il rapporto del 13 settembre 2006¹⁴ sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa) la richiesta del Parlamento di gestire in modo uniforme le unità amministrative decentralizzate. Nel rapporto il Consiglio federale ha formulato 28 principi guida concernenti la gestione e il controllo delle unità scorporate. In un rapporto

¹³ Cfr. Biaggini, St.Galler-Kommentar, ad art. 178 Cost.

¹⁴ FF 2006 7545

supplementare del 25 marzo 2009¹⁵ ha completato questi principi (attualmente 37) e ha risposto a diversi interrogativi sollevati dal Parlamento in fase di trattazione del rapporto sul governo d'impresa. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Ufficio federale di giustizia (UFG) hanno tenuto conto dei principi guida indicati nel rapporto sul governo d'impresa per elaborare una serie di atti normativi modello, all'attenzione degli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e degli istituti che esercitano una vigilanza sull'economia o sulla sicurezza, da adottare come standard nel caso di nuovi scopori o di modifiche di leggi vigenti sull'organizzazione¹⁶. Anche se per le società anonime non esiste (ancora) un modello di atto normativo (di diritto speciale), per la SIFEM, in quanto società anonima di diritto privato, questi modelli possono essere applicati per analogia.

La SIFEM è già gestita in base ai principi del governo d'impresa della Confederazione per le unità amministrative decentralizzate ma le disposizioni in materia sono previste a livello di ordinanza. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost., lo scorporo dei compiti della Confederazione presuppone una base legale sufficientemente chiara sotto forma di legge. Anche per la SIFEM occorre quindi emanare una specifica legge sull'organizzazione.

Forma giuridica

La SIFEM è organizzata come società anonima secondo il Codice delle obbligazioni (CO)¹⁷, una forma giuridica che si è rivelata adeguata. In tale veste effettua investimenti in modo analogo a una società privata. Non vi è la necessità di conferire diritti speciali più estesi alla Confederazione in quanto azionista o di istituire un'organizzazione al di fuori del CO.

Nel caso di una società anonima secondo il CO, la Confederazione esercita i suoi diritti di partecipazione attraverso i suoi diritti di azionista. Non ha accesso diretto alla società e per far valere i propri interessi deve rispettare le procedure formali del diritto privato. Ciò non impedisce al Consiglio federale di fissare degli obiettivi strategici per la SIFEM e di impartire al consiglio d'amministrazione delle direttive o perlomeno di precisare le proprie aspettative. La partecipazione della Confederazione è attualmente del 100 per cento e, secondo il disegno di legge, non può essere inferiore a due terzi. La Confederazione mantiene quindi un'influenza decisionale sulla SIFEM.

La forma giuridica della società anonima di diritto privato e lo statuto della SIFEM hanno chiarito la maggior parte delle questioni organizzative, premesso che lo statuto deve rispettare il quadro previsto dalla legge e non può andare oltre. A tale proposito, la legge specifica lo scopo (art. 3) e i compiti (art. 5) della SIFEM, i principi che reggono la sua attività commerciale (art. 4) e il suo finanziamento (art. 14), nonché la posizione della Confederazione in quanto azionista (art. 8). Si tratta di aspetti importanti che devono essere definiti dal legislatore in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. (va inoltre osservato l'art. 178 cpv. 3 Cost.). Questo vale anche per la nomina e

¹⁵ FF 2009 2225, in particolare 2280.

¹⁶ I relativi modelli di atti normativi possono essere consultati su www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Legistica > Strumenti di legistica.

¹⁷ RS 220

le relazioni d'interesse del consiglio d'amministrazione e per la sua remunerazione (art. 10 segg.).

La SIFEM soddisfa i criteri di un'unità amministrativa decentralizzata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 1 lettera d dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), ragione per cui è riportata nel suo allegato 1.

La SIFEM è autonoma nel senso che il consiglio d'amministrazione è libero di decidere quale strategia e politica aziendale adottare e che tiene una propria contabilità. In quanto unità amministrativa decentralizzata è però sottoposta alla vigilanza del Consiglio federale (cfr. art. 8 cpv. 5 della legge del 21 marzo 1997¹⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; art. 24 OLOGA) e, secondo il principio del consolidamento integrale (art. 55 cpv. 1 e 3 lett. c della legge del 7 ottobre 2005²⁰ sulle finanze della Confederazione, LFC), la sua contabilità è integrata nelle deliberazioni sul consuntivo dello Stato.

In base alla decisione dell'amministrazione fiscale del Cantone di Berna del 18 settembre 2012, la SIFEM è esentata dal pagamento delle imposte comunali, cantonali e federali ordinarie sugli utili e sul capitale. È però soggetta all'imposta di bollo (p. es. se il capitale proprio viene aumentato). La questione dell'IVA si pone in caso di remunerazione di eventuali servizi. La SIFEM può essere soggetta alla ritenuta alla fonte in quanto detiene dei conti bancari (cfr. n. 4).

3.2 Attuazione

Il progetto comporterà adeguamenti dell'O-CS-AU del Consiglio federale (abrogazione della sezione 8a e degli art. 30a–30d O-CS-AU) per elevare a livello di legge le precedenti disposizioni organizzative della SIFEM. Richiederà inoltre una modifica dell'ordinanza del 14 giugno 1999²¹ sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR), che fa riferimento alla SIFEM in particolare all'articolo 15i.

4 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La legge SIFEM si basa sull'articolo 54 Cost.: «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita».

¹⁸ RS 172.010.1

¹⁹ RS 172.010

²⁰ RS 611.0

²¹ RS 172.216.1

Questo mandato spetta principalmente alla cooperazione internazionale (CI), che si ispira alla tradizione umanitaria della Svizzera e a valori quali la responsabilità, le pari opportunità e l'apertura al mondo. La CI esprime la solidarietà, principio cui s'improntano fra l'altro le relazioni della Svizzera con la comunità internazionale, e rispecchia l'interdipendenza a livello mondiale. Essa poggia sul mutuo rispetto dei diritti e degli interessi dei partner²². Gli obiettivi della cooperazione internazionale rispondono agli interessi della Svizzera, così come ai suoi impegni in materia di sviluppo sostenibile, che ha riaffermato con la sua adesione all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. La Svizzera ha tutto l'interesse a partecipare alla definizione dell'assetto politico mondiale. La CI promuove la pace e la sicurezza e crea prospettive per le popolazioni locali. Contribuendo alla crescita dei redditi nei Paesi in via di sviluppo, la CI partecipa anche alla creazione di nuovi mercati per la Svizzera²³.

Essendo parte integrante degli strumenti di cooperazione allo sviluppo della Svizzera, la SIFEM fornisce un importante contributo a tutte queste dimensioni nell'adempimento di un compito pubblico.

Art. 1 Società finanziaria di sviluppo della Confederazione

Capoverso 1: molti Paesi donatori, tra cui la Svizzera, hanno creato delle istituzioni pubbliche specializzate nel finanziamento dello sviluppo (*Development Finance Institutions, DFI*) incaricate di promuovere gli investimenti nel quadro della cooperazione bilaterale allo sviluppo. Mentre le banche di sviluppo sono solitamente istituzionalizzate a livello multilaterale, le istituzioni europee di finanziamento allo sviluppo sono solitamente radicate a livello nazionale e spesso non dispongono di una licenza bancaria.

La SIFEM è stata istituita come società anonima di diritto privato attraverso diverse decisioni adottate dal Consiglio federale e dal Parlamento nel quadro del bilancio 2011 e fa parte dell'Amministrazione federale decentralizzata. Lo scopo dell'azienda è descritto all'articolo 3.

Capoverso 2: la SIFEM resta subordinata al DEFR (cfr. allegato 1, VI, n. 2.3.1 OLOGA, allegato 3 OLOGA e art. 15i Org-DEFR). Il DEFR è anche stato designato dal Consiglio federale come ente proprietario della SIFEM. La Segreteria generale del DEFR, quale organo competente, ha delegato la rappresentanza degli interessi del proprietario alla SECO sulla base di un accordo contrattuale.

Nel gennaio 2022 l'AFF e il DEFR hanno concordato di testare il modello di gestione duale nel caso della SIFEM. Dal mese di marzo 2022, per una fase di prova della durata di un anno, la SECO coinvolge ancora più strettamente l'AFF nelle attività della SIFEM inerenti alla politica della Confederazione in quanto proprietaria. Successivamente si valuterà se sia opportuno per la SIFEM passare in modo permanente al modello di gestione duale.

²² Art. 2 L-CS-AU

²³ Cfr. anche Messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (FF 2020 2313).

Art. 2 Forma giuridica e ragione sociale

Capoverso 1: la SIFEM ha la forma giuridica di una società anonima di diritto privato, che corrisponde alla sua attuale forma giuridica (art. 30a cpv. 1 O-CS-AU).

Nel caso di una società anonima di diritto privato sono direttamente applicabili le disposizioni del CO. Il disegno di legge non si discosta da queste disposizioni, ma indica al Consiglio federale e alla SIFEM come deve essere strutturata (statuto) e gestita (esercizio dei diritti degli azionisti) la società. A questo proposito sono rilevanti anche le disposizioni delle leggi sulla cooperazione allo sviluppo (cfr. art. 1 cpv. 1).

Capoverso 2: la «SIFEM SA» è iscritta nel registro di commercio del Cantone di Berna (numero IDI CHE-112.401.487).

Art. 3 Scopo

Capoverso 1: lo scopo della SIFEM è la base di riferimento per la descrizione dei compiti nella sezione 2 del disegno di legge. Gli obiettivi sono aperti e, insieme ai compiti e ai principi e alla legge sulla cooperazione allo sviluppo menzionata al capoverso 1, costituiscono la base su cui il Consiglio federale formula gli obiettivi strategici (cfr. art. 9). Il presente progetto non modifica né la strategia del proprietario, né il mandato di base né la posizione della SIFEM.

Capoverso 2: la SIFEM investe le sue risorse finanziarie a favore di attori privati le cui attività sono conformi agli obiettivi di politica estera della Svizzera, obiettivi questi che vengono specificati nella legge L-CS-AU. Non viene fatto riferimento alla legge federale del 30 settembre 2016²⁴ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che scadrà il 30 dicembre 2024, in quanto non si riscontra una volontà di prorogarla o sostituirla.

La SIFEM mira a rafforzare la capacità innovativa, la produttività e la competitività delle aziende private non quotate in borsa nei Paesi in via di sviluppo o emergenti e a facilitare loro l'accesso ai mercati e la partecipazione alle catene del valore internazionali. A tale scopo propone soluzioni di finanziamento innovative e basate sui bisogni e offre un supporto specialistico sotto forma di consulenza e trasferimento di sapere di cui le aziende necessitano per svilupparsi, operare in modo responsabile e raggiungere i loro obiettivi commerciali.

In parallelo, in quanto investitore pubblico, la SIFEM ha il mandato di procurarsi ulteriori fondi dal settore privato per il finanziamento delle imprese e di associarsi a coinvestitori che rispettano i necessari criteri economici, sociali e ambientali.

Capoverso 3: la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono la ragion d'essere della cooperazione internazionale della Svizzera. La SIFEM fa parte degli strumenti a disposizione e contribuisce quindi alla realizzazione degli obiettivi di politica estera della Confederazione (art. 54 Cost.). Si impegna a promuovere una crescita economica sostenibile ed equamente distribuita nella società, creando opportunità per tutti (crescita economica inclusiva).

La SIFEM, insieme ai coinvestitori, partecipa così al miglioramento delle condizioni operative, sociali e ambientali nelle imprese che svolgono un ruolo esemplare. Rafforza in generale l'economia locale e il settore pubblico contribuendo a creare opportunità d'impiego dignitose, reddito e benessere e ad aumentare il gettito fiscale. Appoggia inoltre gli sforzi compiuti nei luoghi d'investimento per proteggere e utilizzare in modo sostenibile le risorse naturali, ad esempio attraverso la lotta al cambiamento climatico (riduzione delle emissioni di gas serra) e l'adeguamento ai suoi effetti. Adotta anche misure a favore della parità di genere, in particolare per incentivare la partecipazione delle donne all'attività economica. In questo modo aiuta a ridurre la povertà, promuovendo nel contempo l'integrazione dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi emergenti nel sistema economico globale.

Come strumento della cooperazione internazionale della Svizzera, il ventaglio geografico degli investimenti della SIFEM comprende generalmente i Paesi destinatari dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) secondo la lista dei beneficiari del Comitato di aiuto allo sviluppo (*Development Assistance Committee; CAS/DAC*) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (*DAC List of ODA Recipients*). Questi Stati sono comunemente chiamati «Paesi in via di sviluppo», con le dovute graduazioni in termini di benessere. Vi figurano però anche Paesi emergenti (come indica la denominazione *Swiss Investment Fund for Emerging Markets*). Altri beneficiari dell'aiuto allo sviluppo sono gli Stati dell'Europa dell'Est che non fanno parte dell'UE, talvolta chiamati Paesi in transizione. La SIFEM concentra le sue attività sui Paesi e sulle regioni prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo come stabilito nel messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale. Nel quadro degli attuali obiettivi strategici del Consiglio federale è inoltre incaricata di aumentare i suoi investimenti e il suo impatto nei Paesi meno sviluppati e in contesti particolarmente difficili.

Art. 4 Principi dell'attività commerciale

La SIFEM può investire in aziende private dei Paesi in via di sviluppo o emergenti che operano in modo sostenibile dal punto di vista finanziario ed ecologico, offrono condizioni di lavoro dignitose, rispettano i criteri ambientali, sociali e di governance internazionali (*Environmental Social and Governance, ESG*) nonché i diritti umani, e si attengono agli altri principi riconosciuti in materia di sostenibilità e responsabilità sociale d'impresa (trasparenza, lotta alla corruzione, pratiche commerciali e concorrenza leali, fiscalità).

La SIFEM deve fornire finanziamenti che, in assenza di un sostegno pubblico, non verrebbero proposti sui mercati finanziari privati (locali o internazionali) a condizioni interessanti o in quantità sufficienti. In altre parole, il finanziamento delle imprese private volto a promuovere lo sviluppo deve avvenire solo a titolo complementare (addizionalità) in modo da evitare distorsioni del mercato ed effetti d'inerzia.

La SIFEM è parte integrante della cooperazione svizzera allo sviluppo e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della cooperazione internazionale a complemento delle tradizionali misure di cooperazione allo sviluppo. Attraverso la dimensione economica della sua cooperazione allo sviluppo, la Svizzera sostiene i Paesi in via di sviluppo nella realizzazione di cambiamenti strutturali, nella crescita del settore

privato e nell'integrazione nell'economia mondiale. Questo impegno si ispira ai principi di professionalità e dello sviluppo sostenibile e a valori quali la responsabilità, l'integrità, le pari opportunità e l'apertura al mondo. Le attività della SIFEM sono quindi conformi ai principi riconosciuti della cooperazione svizzera allo sviluppo.

Il quadro ESG utilizzato dalla SIFEM si fonda sui più rigorosi standard nazionali e internazionali nel campo dell'investimento basato sull'impatto, riassunti nella politica d'investimento responsabile²⁵. Tra questi figurano i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e quelli sugli investimenti responsabili (UNPRI), le Norme fondamentali del lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro, gli standard per la sostenibilità sociale e ambientale della Società finanziaria internazionale (*International Finance Corporation*, SFI/IFC), che fa parte del Gruppo della Banca mondiale, e le relative linee guida in materia di ambiente, salute e sicurezza, nonché il *Corporate Governance Development Framework* e i *Client Protection Principles*. Un altro quadro di riferimento è dato dalle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali.

Si tratta di un insieme completo di standard di investimenti responsabili, applicato ai gestori di fondi, agli istituti finanziari e alle società di portafoglio della SIFEM, che viene continuamente adattato agli ultimi sviluppi ed è in linea con la prassi degli istituti europei di finanziamento allo sviluppo e delle banche di sviluppo internazionali e regionali.

Art. 5 Compiti

Capoverso 1: la SIFEM non concede contributi a fondo perso, ma effettua investimenti a lungo termine che, a differenza degli strumenti tradizionali della cooperazione allo sviluppo, sono destinati a generare un rendimento adeguato. Il requisito di rendimento è specificato negli obiettivi strategici e non è fine a se stesso. La promozione di modelli imprenditoriali rilevanti per lo sviluppo e l'attuazione di standard sociali, ambientali e di governance in queste imprese produce effetti duraturi solo se l'esistenza delle imprese sostenute è assicurata a lungo termine. Ciò presuppone che le aziende operino con un orientamento al profitto. L'adeguatezza del rendimento dipende anche dal contesto del rispettivo Paese. A causa dei costi di transazione più elevati ci si aspetta ad esempio che gli investimenti nei Paesi meno sviluppati abbiano rendimenti netti più bassi. Gli investimenti della SIFEM non sono legati a società svizzere che operano nei Paesi in via di sviluppo o emergenti.

La SIFEM si concentra sulle piccole e medie imprese (PMI), tra cui rientrano anche le microimprese, ma è anche destinata a fornire finanziamenti alle aziende più grandi e in rapida crescita che non hanno (ancora) accesso ai mercati dei capitali internazionali o regionali. Alcuni studi scientifici, in particolare quelli della Banca mondiale²⁶, dimostrano il ruolo di rilievo delle grandi imprese che, rispetto alle PMI, creano posti di lavoro a più lungo termine, sono spesso più produttive e innovative, versano salari più alti, valorizzano la formazione dei dipendenti e, attraverso le loro catene del valore

²⁵ [sifem.ch](https://www.sifem.ch) > Aufgabe > Verantwortungsbewusstes Investieren.

²⁶ The World Bank, *Making it big: why developing countries need more larger firms*, Washington DC, 2020, oppure International Labor Organization, *World Employment Social Outlook 2017 – Sustainable Enterprises and Jobs*, Ginevra, 2017.

e le reti di distribuzione, forniscono un sostentamento alle fasce svantaggiate della popolazione. Le esperienze della SIFEM relative alla creazione di posti di lavoro confermano questa constatazione. Le aziende più grandi all'interno del suo portafoglio sono quelle che creano il maggior numero di posti di lavoro e che presentano la più alta crescita occupazionale.

La SIFEM può impiegare tutti gli strumenti finanziari che servono a raggiungere i suoi obiettivi e a realizzare la sua missione, vale a dire tutte le forme di fondi propri e di capitale di terzi, garanzie, così come prodotti finanziari strutturati e di nuova generazione basati sulla tecnologia digitale, a condizione che siano di natura non speculativa (cioè che non perseguano l'ottimizzazione del profitto a breve termine a scapito dell'impatto sullo sviluppo). Adotta una strategia d'investimento a lungo termine tenendo conto del fatto che di solito lo sviluppo del settore privato nei Paesi target non avviene in un breve lasso di tempo.

Nello specifico, per «partecipazioni» si intende il possesso di quote di una società; nel caso della SIFEM soprattutto attraverso investimenti in fondi chiusi di capitale di rischio (*private equity*). In questo processo gli azionisti hanno un diritto di codecisione e ottengono la partecipazione agli utili.

Oltre alle suddette operazioni finanziarie, la SIFEM può effettuare per conto proprio tutte le operazioni necessarie a consentire o favorire la realizzazione del suo mandato pubblico. Sono comprese, ad esempio, transazioni amministrative che servono all'adempimento dei compiti, come l'acquisto di servizi di gestione, revisione e contabilità, l'acquisizione di perizie tecniche e giuridiche o la designazione di una banca depositaria (cfr. art. 16 cpv. 2).

Capoverso 2: inoltre, la SIFEM mobilita capitali da investitori privati o istituzionali a livello locale o internazionale e facilita alle imprese l'accesso ai finanziamenti locali (bancari). In questo modo i rischi politici e commerciali sono condivisi; si crea un effetto leva che moltiplica il volume degli investimenti della SIFEM e rafforza significativamente l'impatto sullo sviluppo. I progetti di successo producono anche un effetto dimostrativo e con il passare del tempo possono essere trasferiti a investitori privati.

Capoverso 3: il modello aziendale della SIFEM è espandibile (scalabile). I suoi approcci, la sua esperienza e le sue competenze tematiche possono essere utilizzati per adempiere ai compiti di altri servizi federali all'interno di un quadro chiaramente definito, in modo da non intaccare il mandato principale della SIFEM. Quest'ultima sfrutta già oggi le sinergie con la SECO e la DSC riuscendo così a garantire il coordinamento tra le proprie attività e quelle della cooperazione allo sviluppo tradizionale e a rafforzare l'impatto dei propri investimenti. Questo crea un valore aggiunto per la cooperazione internazionale, ma anche per i settori politici correlati (p. es. la protezione del clima). L'articolo 14 OLOGA obbliga già le unità amministrative a fornire sostegno e informazione reciproci. Il capoverso 3 precisa questa prescrizione generale per la SIFEM.

Art. 6 Collaborazione

Il modello aziendale della SIFEM si basa sulla stretta cooperazione con attori statali, internazionali e privati. Oltre alla collaborazione nell'ambito di progetti di prestiti

sindacati, si tratta soprattutto di investimenti in fondi di capitale di rischio locali o regionali che sono spesso realizzati in associazione con altre istituzioni bilaterali di finanziamento dello sviluppo, banche di sviluppo regionali o multilaterali e investitori privati (singoli individui, società finanziarie, casse pensioni, fondazioni).

Questi cofinanziamenti consentono di raggruppare risorse finanziarie considerevoli, di attuare standard e politiche comuni e di mobilitare competenze internazionali. Un buon coordinamento tra i diversi attori è essenziale per evitare ridondanze o una dispersione dei mezzi e per aumentare l'efficacia degli investimenti.

La SIFEM è membro di varie organizzazioni di settore, tra cui l'Associazione delle istituzioni europee di finanziamento allo sviluppo (*Association of European Development Finance Institutions*, EDFI)²⁷. Questa associazione svolge un ruolo importante nella creazione, diffusione e armonizzazione delle linee guida per gli investimenti, nonché delle direttive riguardanti la gestione dei rischi ambientali, sociali e di governance, la misurazione dell'impatto, il reporting, ecc. Attraverso questa rete ben funzionante vengono preparati i progetti di investimento nei Paesi destinatari e assicurati il monitoraggio e il follow-up congiunti degli investimenti.

La SIFEM intrattiene uno scambio regolare di conoscenze con altre organizzazioni specializzate, tra cui, ad esempio, l'Organizzazione internazionale del lavoro, in relazione alla misurazione degli effetti sull'occupazione e della qualità dei posti di lavoro, operazione che comporta un onere considerevole.

Art. 7 Capitale azionario

L'ammontare del capitale azionario nonché il tipo, il valore nominale e il numero dei titoli di partecipazione sono stabiliti nello statuto della SIFEM. Il capitale azionario ammonta attualmente a 654 444 010 franchi ed è suddiviso in 65 444 401 azioni nominali con un valore nominale di 10 franchi ciascuna. Le azioni sono state tutte sottoscritte e il capitale è stato interamente versato (liberazione integrale).

Art. 8 Azionisti

Questa disposizione crea la base legale per la partecipazione della Confederazione alla SIFEM, una società anonima di diritto privato, e stabilisce che essa deve detenere almeno i due terzi dei diritti di voto e del capitale della società.

I diritti degli azionisti sono esercitati nel quadro dell'assemblea generale della SIFEM. A tal fine, il Consiglio federale designa e incarica la sua rappresentanza presso l'assemblea generale.

Di propria iniziativa il Consiglio federale può vendere o far sottoscrivere a terzi al massimo un terzo delle azioni della SIFEM. Già al momento dell'istituzione della SIFEM il Consiglio federale voleva permettere la partecipazione di terzi che perseguono obiettivi convergenti. Per un'ulteriore espansione della SIFEM dettata da considerazioni di politica di sviluppo può essere opportuna una capitalizzazione della società con condivisione proporzionale degli oneri da parte della Confederazione e di terzi. Tuttavia, il coinvolgimento diretto di investitori privati (p. es. una fondazione,

²⁷ www.edfi.eu

una cassa pensioni o un intermediario finanziario specializzato in politica di sviluppo) è solo una delle varie opzioni, insieme a soluzioni di finanziamento del debito (p. es. prestiti di terzi) o a modelli di finanziamento paralleli (p. es. un fondo a finanziamento congiunto), e non è attualmente in discussione.

Art. 9 Obiettivi strategici

Capoverso 1: secondo l'articolo 8 capoverso 5 LOGA il Consiglio federale fissa gli obiettivi strategici della SIFEM per un periodo di quattro anni. A tale scopo si basa sui principi riconosciuti in materia di cooperazione allo sviluppo e sui principi di addizionalità e sostenibilità. Questi ultimi sono già menzionati nell'articolo 4, ma in quel caso il soggetto è la SIFEM, mentre qui si tratta del Consiglio federale.

Con gli obiettivi strategici il Consiglio federale influenza lo sviluppo della SIFEM e l'adempimento dei suoi compiti in una prospettiva globale (obiettivi legati all'azienda e ai compiti). Nell'allegato tali obiettivi sono integrati da valori di riferimento, indicatori e cifre chiave. Benché non siano giuridicamente vincolanti per il consiglio d'amministrazione della SIFEM in quanto società anonima di diritto privato, di fatto comportano degli obblighi²⁸. Se da un lato gli obiettivi strategici del Consiglio federale forniscono una certa coerenza (trasparenza, affidabilità, pianificabilità) per la società, dall'altro sono abbastanza flessibili da permettere alla Confederazione e all'azienda di reagire alle dinamiche del mercato. Questo strumento è anche espressione della chiara separazione tra responsabilità politica e aziendale.

All'occorrenza il Consiglio federale può modificare gli obiettivi strategici durante la loro durata di validità. Qualsiasi decisione di modifica sarà adottata dopo aver consultato il consiglio d'amministrazione della SIFEM. In termini di tempi e contenuti, gli obiettivi sono allineati ai messaggi sulla strategia di cooperazione internazionale della Confederazione. Finora il Consiglio federale ha sempre gestito la SIFEM con obiettivi strategici (art. 30c cpv. 1 O-CS-AU) ma esercita la sua influenza anche attraverso la propria posizione di azionista.

Capoverso 2: il consiglio d'amministrazione della SIFEM è responsabile dell'attuazione degli obiettivi strategici emanati dal Consiglio federale e deve integrarli nella sua strategia aziendale. Viene consultato in anticipo sulla definizione degli obiettivi strategici.

Inoltre, il capoverso 2 obbliga il consiglio d'amministrazione a presentare regolarmente un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Questo resoconto annuale illustra il raggiungimento degli obiettivi strategici della SIFEM, compresi i risultati finanziari, e include un'analisi dell'impatto degli investimenti e dei fondi privati mobilitati sulle politiche di sviluppo. Il rapporto è indirizzato al Consiglio federale, che a sua volta lo utilizza come base per il suo rapporto al Parlamento. Il consiglio d'amministrazione deve stabilire i metodi e i criteri in base ai quali valuta ogni anno l'attuazione degli obiettivi strategici all'interno dell'azienda e il loro adempimento. Nel farlo si fonda anche sui criteri e sugli indicatori di valutazione stabiliti in precedenza dal Consiglio federale. Ciò consente al Consiglio federale di disporre delle informazioni necessarie per verificare, in virtù della sua funzione di vigilanza, il

²⁸ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa 2006, n. 4.2.6 e 5.3.

raggiungimento degli obiettivi strategici. Nella misura consentita dal diritto societario, la SIFEM fornisce all'occorrenza al Consiglio federale ulteriori informazioni.

Art. 10 Composizione e nomina del consiglio d'amministrazione

Invece di specificare la composizione minima (tre) come in precedenza, il *capoverso 1* indica un numero minimo di sette e un numero massimo di nove membri del consiglio d'amministrazione. L'idea è che il consiglio d'amministrazione sia abbastanza ristretto da permettere un processo decisionale efficiente e abbastanza grande da permettere ai suoi membri di apportare esperienza e conoscenza da diversi ambiti, come ad esempio l'investimento a impatto e la misurazione dell'impatto, e di distribuire le funzioni di gestione e controllo tra loro.

Attualmente il consiglio d'amministrazione della SIFEM si compone di sette membri. Il numero massimo non è raggiunto. L'obiettivo è consentire un certo margine di manovra e di flessibilità per la composizione nominale del consiglio d'amministrazione. La SIFEM opera infatti in un ambiente in rapido cambiamento e deve essere in grado di adattarsi in modo ottimale agli sviluppi, tra l'altro, del settore finanziario. Pertanto, può essere opportuno o necessario che a un certo punto il consiglio d'amministrazione sia dotato di ulteriori competenze e capacità. Dal punto di vista odierno ciò è immaginabile, per esempio, nel campo degli strumenti finanziari digitali o del finanziamento di misure per il clima. Attualmente l'ampliamento del consiglio d'amministrazione non è previsto. Prima di prendere in considerazione una tale eventualità, le competenze supplementari dovrebbero essere introdotte in via prioritaria nel quadro del rinnovo periodico del consiglio d'amministrazione, in modo che quest'ultimo possa mantenere le sue dimensioni attuali. Anche la verifica periodica del funzionamento del consiglio d'amministrazione da parte del consiglio stesso, come previsto dal profilo dei requisiti, dovrebbe fornire indicazioni corrispondenti. La formulazione scelta non porta quindi automaticamente a un aumento del numero dei membri.

I membri del consiglio d'amministrazione esercitano la loro funzione in modo indipendente, cioè sempre nell'interesse della SIFEM. Ogni membro organizza i propri affari personali e professionali in modo da evitare il più possibile conflitti d'interesse con la SIFEM. In caso di conflitto d'interesse, i membri in questione devono astenersi dal voto di propria iniziativa. Una persona che abbia un conflitto d'interesse permanente non può essere membro del consiglio d'amministrazione.

Capoverso 2: i membri del consiglio d'amministrazione sono scelti in base a un profilo di competenze approvato dal Consiglio federale (secondo l'art. 8j cpv. 2 OLOGA e il principio guida n. 5 sul governo d'impresa). Ciò assicura che nella selezione dei candidati si presti attenzione all'idoneità professionale e che sia disponibile un'ampia gamma di esperienze e conoscenze complementari, tra l'altro nel campo della sostenibilità e della politica di sviluppo. Devono anche essere presi in considerazione i valori di riferimento per una rappresentanza appropriata delle lingue nazionali e una rappresentanza equilibrata di entrambi i generi²⁹.

²⁹ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa Retribuzione dei quadri superiori di imprese e istituti della Confederazione: rapporto sull'esercizio, allegato 1.

I membri del consiglio d'amministrazione sono nominati in linea di principio per tre anni. Nel caso di nomine in corso di mandato, la nomina sarà valida per il resto del mandato. I membri del consiglio d'amministrazione possono essere rinominati, il che permette una migliore continuità e un corrispondente accumulo di esperienza. La durata della carica è tuttavia limitata a un totale di 12 anni. L'ultimo mandato di un membro che sta per raggiungere il limite dei 12 anni di attività può essere più breve, ma questo non implica un diritto a essere rinominato.

Art. 11 Relazioni d'interesse del consiglio d'amministrazione

Il *capoverso 1* stabilisce che i candidati alla nomina nel consiglio d'amministrazione della SIFEM sono tenuti a dichiarare le loro relazioni d'interesse; chi si rifiuta di renderle pubbliche non potrà essere nominato.

Capoverso 2: il consiglio d'amministrazione della SIFEM risponde al Consiglio federale della compatibilità delle relazioni d'interesse che i suoi membri stabiliscono dopo la nomina con la funzione che svolgono nel consiglio d'amministrazione. Emanando apposite regole di condotta per trattare i conflitti d'interesse e assicura che siano adottate misure di sensibilizzazione adeguate. Le relazioni d'interesse esistenti devono essere pubblicate nel rapporto di gestione (principio guida 6 sul governo d'impresa) nonché sul sito web della Confederazione³⁰. Il consiglio d'amministrazione della SIFEM è tenuto a controllare e valutare costantemente le relazioni d'interesse dei suoi membri. Qualsiasi cambiamento deve essere comunicato al dipartimento competente. Se una relazione d'interesse non è compatibile con il mandato (p. es. conflitto d'interesse non risolvibile, rischio considerevole per la reputazione della Confederazione) e il membro non intende rinunciare al mandato, il consiglio d'amministrazione deve proporre all'assemblea generale la sua destituzione. Un membro può inoltre essere destituito se risulta che al momento della nomina ha ommesso di indicare tutte le sue relazioni d'interesse oppure di segnalare eventuali cambiamenti durante il suo mandato.

Al fine di consentire al consiglio d'amministrazione di controllare e sorvegliare efficacemente la SIFEM, il *capoverso 3* specifica, conformemente al 3° principio guida sul governo d'impresa della Confederazione, che i membri del consiglio d'amministrazione devono essere indipendenti dal punto di vista personale, cioè non devono far parte della direzione. L'articolo 11 capoverso 3 è attualmente privo di oggetto, perché la SIFEM è organizzata senza un organo direttivo separato. Il suo consiglio d'amministrazione non ha infatti attualmente delegato la gestione del portafoglio e della società ai sensi dell'articolo 716b capoverso 1 CO. Il consiglio d'amministrazione stesso è l'organo di gestione. La SIFEM acquista i servizi di gestione del portafoglio e della società in conformità con le norme del diritto sugli appalti pubblici (cfr. commento all'art. 12). Il requisito di indipendenza si applica per analogia anche a tali terzi incaricati. L'organizzazione di questi compiti di gestione non è rigida. Sono possibili adeguamenti per tener conto dei nuovi sviluppi sul mercato finanziario o in merito ai compiti della SIFEM.

³⁰ www.admin.ch > Documentazione > Commissioni extraparlamentari > Per dipartimento > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

Art. 12 Remunerazione

La struttura retributiva del consiglio d'amministrazione della SIFEM si basa sulla legislazione federale sulla retribuzione dei quadri (art. 6a della legge del 24 marzo 2000³¹ sul personale federale e ordinanza del 19 dicembre 2003³² sulla retribuzione dei quadri).

Attualmente la SIFEM impiega solo una segretaria a tempo parziale per il consiglio d'amministrazione. La gestione del portafoglio e della società della SIFEM è affidata a privati incaricati sulla base di un mandato. Negli obiettivi strategici il Consiglio federale ha stabilito che il consiglio d'amministrazione deve garantire che, nel caso di terzi incaricati della gestione del portafoglio e della società, la quota del salario fisso individuale più elevato versato nell'ambito del mandato della SIFEM non superi l'importo massimo della classe di stipendio 32 della Confederazione. Inoltre, il consiglio d'amministrazione deve assicurarsi che le persone incaricate della gestione del portafoglio e della società gli comunichino i loro redditi da mandati di terzi (importo totale). Il consiglio d'amministrazione determina quindi la remunerazione variabile legata al rendimento per la gestione del portafoglio e il mandato di gestione della società.

La remunerazione e le relative regole sono rese note nel rapporto di gestione annuale della SIFEM e, nel caso del consiglio d'amministrazione, anche nel rapporto sulla retribuzione dei quadri della Confederazione.

Art. 13 Condizioni d'impiego

Capoverso 1: essendo la SIFEM una società anonima di diritto privato, il suo personale è assunto secondo il diritto privato. Attualmente, però, questa disposizione concerne solo la segretaria del consiglio d'amministrazione, impiegata a tempo parziale (cfr. anche commento all'art. 12).

Capoverso 2: il consiglio d'amministrazione della SIFEM e i terzi da esso incaricati di gestire il portafoglio e la società evitano o eliminano qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta a livello di assunzione, assegnazione dei compiti, organizzazione delle condizioni di lavoro, retribuzione, formazione e formazione continua, promozione e licenziamento. Il criterio decisivo per il rapporto di lavoro rimane comunque la qualifica delle persone.

Art. 14 Finanziamento

Il *capoverso 1* prevede che la SIFEM si autofinanzi. L'autofinanziamento significa che la SIFEM deve finanziare le sue spese con le proprie attività e raggiungere un risultato contabile positivo. Il modo in cui la SIFEM deve rifinanziare le sue spese, compresi i costi di copertura del rischio, non è specificato. Attualmente la SIFEM opera come entità autosufficiente in senso stretto, coprendo i suoi costi operativi. L'attività d'investimento al livello attuale non è finanziata solo dai rendimenti dei progetti in corso o completati con successo, ma anche da un aumento di capitale che

³¹ RS 172.220.1

³² RS 172.220.12

il Consiglio federale ha deciso nel 2022 e che viene versato in tranches annuali nel periodo 2023–2025.

Capoverso 2: con il preventivo 2018 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di convertire in capitale azionario i mutui della Confederazione concessi al momento della creazione della SIFEM. Le Camere federali hanno accolto questa proposta alla fine del 2017³³. Da allora la SIFEM si è finanziata esclusivamente con capitale proprio.

La dotazione di capitale della SIFEM costituisce una sovvenzione, ragione per cui l'articolo 14 capoverso 2 è una disposizione in materia di sussidi. Tuttavia, siccome tale sovvenzione si basa sulla L-CS-AU, la disposizione in questione non è nuova e pertanto non è soggetta al freno alle spese (cfr. anche n. 6.4).

Art. 15 Fondi di terzi

La SIFEM è una società anonima di diritto privato e quindi un'entità giuridica a sé stante. Può accettare prestazioni pecuniarie da terzi, sia privati che istituzioni e organizzazioni pubbliche (p. es. altri servizi federali, ma anche enti locali che forniscono aiuti allo sviluppo al settore privato), e usarle per adempiere i suoi compiti e il suo mandato di sviluppo. L'utilizzo di garanzie, soluzioni di finanziamento del debito (p. es. prestiti di terzi) o sussidi di terzi rientra nell'«attività commerciale» della SIFEM, a condizione che il suo autofinanziamento (cfr. art. 14 cpv. 1) non ne risulti compromesso. L'acquisizione di fondi di terzi deve essere compatibile con i compiti, lo scopo e gli obiettivi della SIFEM. Ciò significa che anche l'acquisizione di fondi di terzi deve rispondere all'interesse pubblico perseguito con i compiti menzionati all'articolo 5. L'accettazione di fondi di terzi avviene dopo aver consultato l'AFF.

Art. 16 Tesoreria

Capoverso 1: l'AFF gestisce la tesoreria centrale della Confederazione (art. 60 cpv. 1 LFC³⁴). La SIFEM si è aggregata alla tesoreria centrale per l'amministrazione di gran parte delle sue liquidità (art. 61 cpv. 2 LFC). I dettagli del rapporto con la tesoreria federale sono concordati in un contratto di diritto pubblico tra l'AFF e la SIFEM. Su questi fondi la Confederazione corrisponde alla SIFEM interessi conformi al mercato.

Capoverso 2: a causa delle limitazioni sul numero di transazioni effettuabili annualmente attraverso i conti di tesoreria dell'AFF, questi conti sono adatti solo in parte al traffico dei pagamenti della SIFEM. La società detiene pertanto anche dei conti presso una banca depositaria per garantire i pagamenti. Dato che le esigenze di liquidità del suo portafoglio d'investimento non possono essere stimate con precisione, la SIFEM detiene anche adeguate riserve di liquidità presso la banca depositaria. Su base trimestrale, o all'occorrenza, il saldo di liquidità è confrontato con il valore obiettivo e la differenza viene saldata tramite versamenti di compensazione tra i conti della banca depositaria e i conti di tesoreria.

³³ FF 2018 637

³⁴ RS 611.0

Art. 17

In base al capoverso 2 il Consiglio federale determina l'entrata in vigore della nuova legge.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La nuova base legale non comporta per la Confederazione alcuna conseguenza sul piano finanziario o del personale.

5.2 Ripercussioni sull'economia e sulla società

La SIFEM sostiene l'integrazione dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi emergenti nel sistema economico globale e contribuisce al loro sviluppo sostenibile. Permette di affrontare le sfide in questi Paesi, contribuendo così a ridurre i rischi a cui sono esposti anche la Svizzera e i suoi cittadini – per esempio in relazione alla migrazione irregolare e alle crisi economiche o ambientali.

5.3 Ripercussioni sull'ambiente

La SIFEM provvede a stimolare l'impatto positivo delle sue attività sull'ambiente e a evitare gli effetti negativi, sia nei Paesi emergenti o in via di sviluppo che nel resto del mondo. Sostiene progetti che contribuiscono direttamente o indirettamente alla protezione dell'ambiente a livello mondiale, soprattutto nell'ambito della protezione del clima e della conservazione della biodiversità.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto elaborato serve a rafforzare il principio di legalità. Si basa sull'articolo 54 Cost. e soprattutto sul capoverso 2, in base al quale la Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese e contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita (v. n. 4, ingresso).

6.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Attraverso le sue attività d'investimento e la mobilitazione di fondi del settore privato, la SIFEM contribuisce all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile con i suoi 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals*). L'accento è posto sugli obiettivi 5 (uguaglianza di genere), 7/13 (energia pulita e accessibile / agire per il clima), 8 (lavoro dignitoso e crescita economica) e 17 (partnership).

Grazie al riconoscimento di progetti considerati rilevanti per l'ambiente, gli investimenti della SIFEM contribuiscono agli impegni della Svizzera nell'ambito di vari accordi multilaterali sull'ambiente.

Tutti gli intermediari finanziari con cui lavora la SIFEM devono rispettare i regolamenti nazionali in materia di sostenibilità applicabili nei rispettivi Paesi e adoperarsi per applicare le relative norme internazionali, a cominciare dagli standard di prestazione della Società finanziaria internazionale (SFI/IFC) o dai criteri che ne derivano. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, queste linee guida fanno riferimento alle convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani. Per la definizione delle condizioni lavorative si applicano le norme fondamentali sul lavoro emanate dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

In molti Paesi target della SIFEM il quadro giuridico e normativo presenta delle difficoltà e la protezione degli investitori è limitata. Per questo motivo la SIFEM utilizza anche piazze finanziarie *offshore* per investimenti in fondi di capitale di rischio. La società segue le raccomandazioni del «Forum globale dell'OCSE sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali» e aderisce alle norme internazionali in rapido sviluppo.

6.3 **Forma dell'atto**

Il progetto prevede importanti disposizioni contenenti norme di diritto che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost. la legge può delegare compiti amministrativi a organizzazioni o a persone di diritto pubblico o di diritto privato. La competenza dell'Assemblea federale per l'emanazione della legge deriva dell'articolo 163 capoverso 1 Cost. L'atto legislativo sottostà a referendum facoltativo.

6.4 **Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non crea nuove disposizioni in materia di sussidi (cfr. anche art. 14 cpv. 2) né stabilisce nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

6.5 Delega di competenze legislative

Non è prevista un'ordinanza relativa a questa legge. La legge si attua con l'adozione dello statuto della società. Per quanto riguarda gli altri strumenti di gestione (obiettivi strategici) la competenza spetta al Consiglio federale.

Abbreviazioni

SA	Società anonima
Cost.	Costituzione federale
CAS	Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EDFI	<i>Association of the European Development Finance Institutions</i>
AFF	Amministrazione federale delle finanze
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
SFI/IFC	Società finanziaria internazionale
PMI	Piccole e medie imprese
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
CO	Codice delle obbligazioni
Org-DEFR	Ordinanza sull'organizzazione del DEFR
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

*Allegato***La SIFEM in cifre (2019–2021)**

Risultati d'esercizio	2021	2020	2019
Risultati operativi (mio. USD)			
Impegni e flusso finanziario			
Totale degli impegni al 31 dicembre	1 217,3	1 146,7	1 059,3
Totale degli impegni attivi	894,5	883,6	839,0
Ritorni sugli investimenti cumulati	772,7	648,0	596,3
Ritorni sugli investimenti annuali	124,7	51,7	56,5
Nuovi impegni	83,9	85,6	104,5
Valutazione del portafoglio d'investimento			
Valore netto d'inventario, NAV (mio. USD)	432,2	420,0	420,5
Tasso interno di rendimento, TIR (%)	5,8	5,2	6,0
Multiplo di investimento, TVPI (%)	124	120	124
Impegni privati totali	173,6	173,6	113,5
Finanziamento privato mobilitato			
Nuovi coinvestimenti con investitori privati	9,7	17,0	0,0
Risultati finanziari (mio. CHF)			
Risultato annuale			
Ritorno (o perdita) sull'investimento	51,7	-17,2	16,0
Risultato d'esercizio	40,3	-28,6	5,1
Bilancio			
Totale di bilancio	700,2	616,9	643,3
Capitale proprio	671,9	584,1	628,8
Costi d'esercizio			
Totale in valori assoluti (mio. CHF)	11,4	11,4	10,9
Rispetto agli impegni attivi della SIFEM (%)	1,4	1,4	1,3

Effetti specifici sullo sviluppo	2021	2020	2019
Promozione dell'occupazione			
Creazione di posti di lavoro con i coinvestitori, cumulo	904 000	870 600	830 000
Creazione di posti di lavoro direttamente da parte della SIFEM, all'anno	35 500	12 800	19 600
Protezione del clima			
Produzione di energia a partire da fonti rinnovabili (GwH)	6 479	5 882	5 470
Emissioni di CO ₂ evitate (mio. t)	7,6	5,5	6,1
Entrate fiscali			
Pagamenti d'imposta sulle imprese e altre imposte (mio. USD)	1 400	2 370	1 860
Parità di genere			
Quota di personale femminile nelle imprese (%)	36	38	40