

11.2.2

Messaggio

concernente gli accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti con il Kenya e la Siria

del 16 gennaio 2008

11.2.2.1 Parte generale

11.2.2.1.1 Contesto

Dal novembre 2006 la Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, due nuovi accordi bilaterali concernenti la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (APPI). Si tratta degli accordi stipulati con il Kenya e la Siria.

Lo scopo perseguito dagli APPI è di garantire una protezione contrattuale contro i rischi non commerciali agli investimenti effettuati nei Paesi partner da privati e da imprese svizzere nonché a quelli effettuati in Svizzera dagli investitori dei Paesi partner. Sono in particolare interessate le discriminazioni statali nei confronti degli 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 gli APPI le Parti possono migliorare le condizioni quadro del loro spazio economico e quindi renderlo più attrattivo agli investimenti internazionali.

L'investimento internazionale svolge già da molto tempo per la Svizzera un ruolo di primo piano. La quantità degli investimenti diretti svizzeri all'estero (560 mia. di fr. a fine 2005) e il numero di posti di lavoro offerti al di fuori della Svizzera da imprese svizzere (2 mio.), nel confronto internazionale, danno prova di un livello straordinario. Nello stesso anno, gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno raggiunto 220 miliardi di franchi offrendo lavoro a più di 320 000 persone.

Vista la crescente globalizzazione dell'economia, l'investimento internazionale rappresenta un fattore di crescita e di sviluppo determinante per la maggior parte delle economie nazionali. Tuttavia, in questo settore manca ancora un dispositivo normativo universale paragonabile a quello degli accordi dell'OMC per il commercio internazionale. Istituiti per colmare questa lacuna, gli APPI costituiscono uno strumento indispensabile della politica economica esterna svizzera nei confronti dei Paesi non membri dell'OCSE. Il fatto che attualmente l'iniziativa di negoziare simili accordi provenga spesso da Paesi in sviluppo o da Paesi in transizione dimostra la presenza di un interesse reciproco.

Dal 1961 la Svizzera ha concluso 122 APPI, di cui 108 sono già in vigore. Fino al 2004 la competenza di concludere tali accordi era delegata al Consiglio federale. Vista la crescente importanza degli APPI, il nostro Consiglio ha rinunciato a chiedere il rinnovo della delega di competenza e nel 2006 ha sottoposto al Parlamento un messaggio invitandolo ad approvare cinque nuovi APPI¹. Approvando il messaggio

¹ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006 (FF 2006 7767).

nel giugno 2007, le vostre Camere hanno contemporaneamente preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di sottoporre, di regola, gli APPI alla vostra approvazione nel quadro del rapporto annuale sulla politica economica esterna. I due presenti APPI sono quindi i primi a essere presentati al Parlamento in base a questa procedura.

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

Kenya

Con una popolazione di 35 milioni di abitanti, il Kenya ha un PIL annuo di 600 dollari pro capite. Il Paese non rappresenta solo un polo di stabilità regionale, bensì anche il centro commerciale e finanziario dell'Africa orientale. In particolare, la sua capitale Nairobi ha visto insediarsi numerose imprese estere operanti nella regione. Negli ultimi tre anni il settore privato è stato il motore di una crescita di circa il 6 per cento in media e ha animato una struttura economica ben diversificata. L'agricoltura e la pesca raggiungono quasi il 30 per cento del PIL, il settore industriale circa il 17 per cento. Con più del 50 per cento della creazione di valore, i servizi occupano una posizione predominante: il commercio, i trasporti, le telecomunicazioni e il turismo si collocano infatti ai primi posti. Il governo keniano si adopera per attirare maggiori investitori stranieri aprendo l'economia del Paese. Il Kenya è la sesta destinazione degli investimenti svizzeri in Africa, presenti soprattutto nel settore agroalimentare, dei fiori, del turismo e nei servizi di ispezione. Gli investimenti diretti keniani in Svizzera sono invece ancora esigui.

Siria

I 20 milioni di abitanti della Siria dispongono di un reddito annuo medio di 1600 dollari pro capite. Negli ultimi tre anni la crescita del PIL ha registrato un'accelerazione di quasi il 5 per cento. L'economia siriana continua a essere fortemente incentrata sui settori del gas e del petrolio, che rappresentano pressoché il 30 per cento del PIL e il 70 per cento dei redditi delle esportazioni. Il settore agricolo conserva parimenti un peso consistente (il 30 % del PIL). I servizi e l'industria rimangono meno sviluppati, sebbene il settore tessile costituisca il 10 per cento delle esportazioni siriane. Malgrado le condizioni per gli investimenti siano recentemente migliorate, ad esempio in materia di imposizione delle imprese private, fino ad oggi la Siria attira relativamente pochi investimenti esteri. Al di fuori dei settori del petrolio e del gas, attualmente il gruppo di prodotti alimentari Nestlé è il più importante investitore straniero in Siria. Gli investimenti siriani in Svizzera sono invece ancora molto contenuti.

11.2.2.2 Parte speciale

11.2.2.2.1 Svolgimento dei negoziati

Kenya

Per il Kenya l'APPI con la Svizzera costituirà uno dei primi accordi di questo genere. Un ciclo iniziale di negoziati si è tenuto a Nairobi nel 2003, un secondo a Berna nel marzo 2006, al termine del quale si è potuto siglare l'accordo. Si è proceduto alla firma dell'Accordo a Nairobi il 14 novembre 2006.

Siria

Nel 1977 la Svizzera e la Siria hanno concluso un primo APPI entrato in vigore nel 1978². Dato che tale accordo non risponde più alle attuali esigenze, segnatamente per l'assenza di un meccanismo di arbitrato internazionale che consenta all'investitore di comporre una controversia direttamente con lo Stato ospitante (composizione delle controversie investitore-Stato), nell'agosto 2004 sono stati avviati negoziati in vista di un nuovo APPI in occasione della visita a Berna del ministro dell'economia e del commercio siriano. I negoziati sono proseguiti per via diplomatica e si sono conclusi con la parafatura dell'Accordo nel febbraio 2007 e la sua firma a Damasco il 9 maggio 2007.

11.2.2.2.2 Contenuto degli accordi

Gli accordi concernenti la promozione e la protezione degli investimenti conclusi dalla Svizzera negli ultimi quindici anni sono assai simili dal punto di vista del contenuto. I testi convenzionali negoziati con Kenya e Siria contengono i principi fondamentali sostenuti dal nostro Paese in questo settore³. Inoltre, essi non pregiudicano né contengono disposizioni tali da rimettere in causa gli obblighi internazionali esistenti in materia sociale e ambientale. Le norme internazionali in essi contenute aumenteranno la certezza del diritto per gli investitori svizzeri già presenti in questi Paesi e per coloro che desiderano effettuare nuovi investimenti.

Preambolo

Il preambolo enuncia lo scopo degli accordi e rileva espressamente (Siria) che gli obiettivi fissati devono poter essere raggiunti senza ridurre gli standard in materia di salute, sicurezza e ambiente.

Definizioni

L'articolo 1 dei due APPI definisce i termini principali utilizzati nell'accordo, in particolare le nozioni di investitore, sia esso una persona fisica o un ente giuridico, e le nozioni di investimento e di reddito.

² Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Araba Siriana per il promozione e la protezione reciproca degli investimenti (RS **0.975.272.7**).

³ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006 (FF **2006** 7767).

Campo d'applicazione

Secondo l'articolo 2 ciascun accordo si applica agli investimenti regolarmente effettuati prima o dopo la loro entrata in vigore, ma non alle controversie antecedenti a tale data. Nell'APPI con la Siria il principio del controllo dell'investimento da parte di un investitore dell'altra Parte è anche contenuto nella disposizione sul campo d'applicazione, mentre nell'APPI con il Kenya è correlato alla nozione di investitore (art. 1 par. 1 lett. c).

Promozione, autorizzazione

Gli articoli 3, da un lato, sottolineano la volontà di ogni Parte di promuovere, nella misura del possibile, gli investimenti degli investitori dell'altra Parte sul proprio territorio. Dall'altro lato, essi stabiliscono l'obbligo delle Parti di rilasciare, conformemente alle loro rispettive legislazioni, una volta ammessi gli investimenti, le relative autorizzazioni. Ciò concerne soprattutto i permessi richiesti per l'impiego del personale con funzioni chiave scelto dall'investitore. Infine, l'APPI con la Siria contempla un obbligo relativo all'accessibilità e alla trasparenza dei testi normativi nazionali che potrebbero pregiudicare gli investimenti degli investitori dell'altra Parte.

Protezione e trattamento generale

Tale disposizione (Kenya: art. 4 par. 1; Siria: art. 4) accorda agli investimenti degli investitori dell'altra Parte gli standard del «trattamento giusto ed equo» e «della garanzia di una protezione e di una sicurezza costanti», entrambi sanciti nel diritto internazionale consuetudinario.

Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita

La garanzia del trattamento nazionale o di quello della nazione più favorita completa questo dispositivo (Kenya: art. 4 par. 2 e 3; Siria: art. 5 par. 1 e 2). Il secondo trattamento 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 (Kenya: art. 4 par. 5; Siria: art. 5 par. 3). Inoltre, su richiesta del Kenya, ogni Parte conserva il diritto di accordare incentivi speciali ai propri cittadini e alle proprie società al fine di promuovere la creazione di imprese locali, a condizione che non pregiudichino in modo rilevante gli investimenti degli investitori dell'altra Parte (par. 4).

Trasferimento di importi relativi all'investimento

Ai termini dell'articolo 5 (Kenya) e 6 (Siria) 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 quest'ultimo, senza restrizione né indugio, e in una valuta liberamente convertibile.

Espropriazione, indennizzo

Gli APPI subordinano l'adozione di provvedimenti di espropriazione diretta o indiretta (Kenya: art. 6; Siria: art. 7) a condizioni molto severe, quali l'esistenza di un interesse pubblico, la non discriminazione, il versamento di un indennizzo all'investitore interessato e il rispetto delle garanzie previste dalla legge.

Indennizzo per perdite

In caso di perdite causate da conflitti armati o disordini civili (Kenya: art. 7; Siria: art. 8), l'investitore non può essere discriminato e ha diritto al trattamento nazionale o a quello della nazione più favorita, ovvero a quello che risulta più favorevole.

Surrogazione

La surrogazione nei diritti dell'investitore (Kenya: art. 8; Siria: art. 10) riguarda il caso del pagamento effettuato da una Parte in virtù di una garanzia o di un'assicurazione contro i rischi non commerciali che essa accorda a uno dei suoi investitori.

Altri obblighi

In virtù di queste disposizioni (Kenya: art. 11; Siria: art. 9), tutti gli altri obblighi del Paese ospitante più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte – che derivino da obblighi specifici assunti con un investitore, dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale – saranno rispettati.

Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte

Secondo questa parte del dispositivo della composizione delle controversie (Kenya: art. 9; Siria: art. 11), l'investitore e lo Stato ospitante devono adoperarsi per risolvere, in un primo tempo, la controversia per via amichevole. In caso di insuccesso, l'investitore ha la scelta tra la giurisdizione nazionale competente del Paese ospitante e l'arbitrato internazionale secondo le regole del CIRDI⁴ o nell'ambito di un arbitrato ad hoc.

Composizione delle controversie tra le Parti

La seconda parte del dispositivo (Kenya: art. 10; Siria: art. 12) tratta di controversie tra le Parti contraenti concernenti l'interpretazione o l'applicazione dell'accordo. Anche per le controversie di tale natura sono previste due fasi: la conduzione di consultazioni e, in assenza di una soluzione amichevole, il ricorso a un tribunale arbitrale.

Clausole finali

Gli accordi (Kenya: art. 12; Siria: art. 13) rimangono in vigore per una durata iniziale di dieci anni e, a meno che non siano denunciati con un preavviso di dodici mesi (Kenya) o di sei mesi (Siria), saranno prorogati tacitamente (a tempo indeterminato: Kenya; per una durata di due anni: Siria). In caso di denuncia, le loro disposizioni saranno ancora applicate per un periodo supplementare di dieci anni agli investimenti effettuati prima della sua scadenza. Il nuovo accordo con la Siria sostituisce quello del 1977 (art. 13 par. 3).

⁴ Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (RS 0.975.2).

11.2.2.3 Ripercussioni

11.2.2.3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La conclusione dei presenti accordi non ha ripercussione alcuna sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non si può tuttavia escludere che la Svizzera sia un giorno coinvolta (da una Parte contraente o da un investitore straniero) in una procedura di composizione delle controversie (cfr. qui di sopra: *Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte* e *Composizione delle controversie tra le Parti*) o sia chiamata a intervenire – nell'ambito di una procedura formale di composizione delle controversie – per ottenere il rispetto di uno di tali accordi, il che potrebbe avere ripercussioni finanziarie. In quest'ultimo caso, spetterebbe al Consiglio federale determinare chi debba farsi carico di tali spese e, se del caso, chiedere un apposito credito al Parlamento.⁵

11.2.2.3.2 Ripercussioni economiche

L'impatto economico degli accordi di protezione degli investimenti non può essere stimato sul modello delle valutazioni condotte in occasione della conclusione di convenzioni di doppia imposizione o di accordi di libero scambio, dove ai maggiori guadagni previsti si contrappongono minori entrate fiscali o doganali.

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

Peraltro evidenziata dalla globalizzazione, la rilevanza economica di tali accordi assume un significato particolare per la Svizzera alla luce delle dimensioni ridotte del mercato interno. Sostenendo le nostre imprese (segnatamente le PMI) che si confrontano con la concorrenza internazionale investendo all'estero, gli APPI rafforzano nel contempo la piazza economica svizzera.

11.2.2.4 Rapporto con il programma di legislatura

L'oggetto non è contemplato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁶.

⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, nota 10 (FF 2006 7767).

⁶ FF 2004 969

11.2.2.5 **Costituzionalità**

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

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

I presenti accordi possono essere denunciati allo scadere del periodo iniziale di validità e al concludersi di ogni periodo successivo (Siria) o in qualsiasi momento (Kenya) mediante un preavviso di sei o dodici mesi (cfr. n. 2.2, Clausole finali). Essi non implicano un'adesione a un'organizzazione internazionale.

Tali accordi contengono disposizioni che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento⁸. Per quanto riguarda la loro importanza, le Camere federali hanno chiaramente ammesso, in occasione delle deliberazioni⁹ sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹⁰ che gli APPI, il cui contenuto è analogo a quello di altri APPI conclusi in precedenza e che non comportano nuovi importanti obblighi, non sottostanno a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. I due accordi in questione hanno una portata economica, giuridica e politica che non supera quella degli APPI già conclusi dalla Svizzera in questi ultimi quindici anni. Essi non comportano nuovi importanti impegni per la Svizzera. Come nel caso degli APPI già conclusi dalla Svizzera, l'attuazione dei presenti accordi non rende necessaria l'emanazione di leggi federali.

Per questi motivi proponiamo che i decreti federali che approvano i suddetti accordi non siano soggetti a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

⁷ RS 101

⁸ RS 171.10

⁹ Boll. uff. 2006 S 1169; Boll. uff. 2007 N 837.

¹⁰ FF 2006 7767

