

## 11.2.2

### Messaggio

#### concernente l'Accordo di promozione e protezione reciproca degli investimenti con l'Egitto

del 12 gennaio 2011

---

### 11.2.2.1

#### Considerazioni generali concernenti l'Accordo

##### Contesto

Il 7 giugno 2010 la Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, un nuovo accordo di promozione e protezione reciproca degli investimenti (APPI) con l'Egitto.

Lo scopo perseguito dagli APPI è quello 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. 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. Lo stock di investimenti diretti svizzeri all'estero (oltre 865 mia. di fr. alla fine del 2009) 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 quasi 513 miliardi di franchi e dato lavoro a quasi 400 000 persone.

La globalizzazione dell'economia dimostra che gli investimenti internazionali costituiscono un fattore importante di crescita e di sviluppo determinante per la maggior parte delle economie nazionali. 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, uno strumento indispensabile della politica economica esterna svizzera. Il fatto che attualmente l'iniziativa di negoziare simili accordi provenga spesso da Paesi in sviluppo o da Paesi in transizione dimostra l'esistenza di un interesse reciproco.

Dal 1961 a questa parte la Svizzera ha concluso 128 APPI, di cui 113 sono in vigore. Dal 2004 gli APPI sono sottoposti per approvazione al Parlamento, di norma unitamente al rapporto annuale sulla politica economica esterna<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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).

## Situazione economica dell'Egitto e rapporti di investimento con la Svizzera

Influente potenza geopolitica nonché seconda economia del continente africano<sup>2</sup>, l'Egitto ha avviato nel 2004 un ambizioso programma di riforme (nuova legislazione fiscale, riorganizzazione del settore bancario, privatizzazione delle imprese pubbliche, grandi lavori infrastrutturali) che stanno aumentando sensibilmente la competitività del Paese<sup>3</sup>. Da tre anni la crescita economica, trainata dal consumo privato, dall'edilizia, dalle comunicazioni e dal commercio estero, si attesta intorno al 7 per cento con un unico lieve calo (4,1 %) alla fine del 2008. Inoltre, l'integrazione dell'Egitto nell'economia mondiale è sempre più forte, come testimoniano le relazioni con i Paesi europei, sancite dall'Accordo di associazione con l'UE (2001) e dall'Accordo di libero scambio con l'AELS (2007)<sup>4</sup>. Attualmente l'Egitto – Stato aderente alla Dichiarazione sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali dell'OCSE nonché membro del Comitato degli investimenti dell'OCSE – si sta guadagnando la fiducia degli investitori. Il flusso degli investimenti diretti esteri, ad esempio, raggiungeva nel 2007 e nel 2008 la cifra di 13 miliardi di dollari all'anno (contro i 2 mia. del 2004), ovvero più della metà dei flussi destinati all'Africa settentrionale e il 22 per cento di quelli percepiti dall'intero continente africano, per uno stock di oltre 50 miliardi di dollari nel 2007. Alla fine del 2009 lo stock di investimenti svizzeri in Egitto superava 3,3 miliardi di franchi (540 mio. di fr. alla fine del 2007) e generava oltre 26 000 posti di lavoro (contro i 10 600 del 2007), facendo del Paese la seconda meta preferita per gli investimenti svizzeri nel continente, dopo il Sudafrica. Per il momento ancora modesti, gli investimenti egiziani in Svizzera dovrebbero segnare prossimamente una forte crescita (progetto immobiliare di Andermatt).

### Svolgimento dei negoziati

Nel 1973 la Svizzera e l'Egitto avevano concluso un primo APPI, entrato in vigore nel 1974. Dato che tale Accordo non risponde più alle attuali esigenze, in particolare a causa dell'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), nel novembre del 2008 sono stati avviati al Cairo negoziati in vista di un nuovo APPI, conclusisi a Berna nell'aprile del 2009. L'Accordo è stato firmato al Cairo nel giugno del 2010.

#### 11.2.2.2 Contenuto dell'Accordo

Gli accordi concernenti la promozione e la protezione reciproca degli investimenti conclusi negli ultimi quindici anni dalla Svizzera sono pressoché affini a livello di contenuto. Il testo convenzionale negoziato con l'Egitto contiene i principi fondamentali difesi dal nostro Paese in questo ambito (si veda il nostro messaggio del 22 settembre 2006<sup>5</sup>). Inoltre, esso non pregiudica né contiene disposizioni che rimetterebbero in causa gli obblighi internazionali esistenti, compresi quelli a livello

<sup>2</sup> Dopo il Sudafrica e prima di Nigeria e Algeria.

<sup>3</sup> In un anno l'Egitto ha guadagnato 11 posizioni (70° posto) nell'Indice di competitività mondiale del WEF. Inoltre, secondo la Banca mondiale (*Doing Business* 2010), l'Egitto figura, per la quarta volta in sette anni, tra i dieci Paesi riformatori più attivi a livello mondiale.

<sup>4</sup> RS **0.632.313.211**

<sup>5</sup> FF **2006 7767**

sociale e ambientale. Le norme internazionali contenute nell'Accordo apportano una maggiore sicurezza giuridica agli investitori svizzeri già presenti in Egitto o che desiderano effettuare nuovi investimenti.

*Preambolo – obiettivo, sviluppo sostenibile* – le due Parti ravvisano la necessità di ricorrere agli investimenti per promuovere la prosperità economica e lo sviluppo sostenibile, persuasi che questi obiettivi possono essere raggiunti senza ridurre le norme d'applicazione generale riguardanti la salute, la sicurezza e l'ambiente. La protezione degli investimenti va dunque di pari passo con altri obiettivi affidati ai due Stati in vista del benessere delle rispettive comunità. A tale affermazione si aggiunge il fatto che le due Parti sono oggi entrambe firmatarie della Dichiarazione dell'OCSE sugli investimenti internazionali e dunque anche dei Principi direttivi dell'OCSE destinati alle imprese multinazionali. Queste ultime, stando al primo di tali principi, dovrebbero «contribuire al progresso economico, sociale e ambientale al fine di conseguire uno sviluppo sostenibile».

*Definizioni* – l'articolo 1 contiene le definizioni dei principali termini utilizzati nell'Accordo, in particolare le nozioni di investimento, di redditi e quella di investitore, sia esso una persona fisica o un ente giuridico, in possesso o meno della personalità giuridica.

*Campo di applicazione* – gli altri elementi del campo di applicazione dell'Accordo sono contenuti nell'articolo 2. L'Accordo è applicabile agli investimenti effettuati sul territorio di una Parte contraente da investitori dell'altra Parte, prima o dopo l'entrata in vigore dello stesso. Per contro, esso non si applica alle controversie risultanti da avvenimenti anteriori alla sua entrata in vigore (par. 1). Inoltre, per quanto riguarda la fiscalità, la Convenzione bilaterale con l'Egitto per evitare le doppie imposizioni<sup>6</sup> prevale sull'APPI in caso di incompatibilità (par. 2).

*Promozione, agevolazione e autorizzazione* – l'articolo 3 esprime la volontà di ciascuna Parte di promuovere e agevolare per quanto possibile gli investimenti degli investitori dell'altra Parte contraente sul proprio territorio (par. 1), a complemento della cooperazione prevista all'articolo 25 dell'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Repubblica araba d'Egitto<sup>7</sup> (par. 3). Inoltre, il nuovo APPI sancisce l'obbligo delle Parti di rilasciare, una volta approvato un investimento, le relative autorizzazioni, nel rispetto delle legislazioni vigenti nei due Paesi. Ciò riguarda soprattutto le autorizzazioni richieste per le attività dei quadri dirigenti e degli esperti scelti dall'investitore (par. 2).

*Trattamento generale e protezione* – le Parti s'impegnano a garantire un trattamento giusto ed equo, nonché vincolato alla garanzia di protezione e sicurezza, agli investitori e ai redditi degli investitori dell'altra Parte contraente.

*Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita* – l'articolo 4 paragrafi 2 e 3 prevede la concessione del trattamento nazionale e del trattamento della nazione più favorita sia agli investimenti (e ai relativi redditi) che agli investitori, ad eccezione (par. 4) dei privilegi concessi a uno Stato terzo, in particolare in virtù della sua appartenenza a un'unione doganale, un mercato comune o una zona di libero scambio o in virtù di un accordo contro la doppia imposizione. Infine, il trattamento più favorevole sancito in tale articolo non si estende ai meccanismi di

<sup>6</sup> RS 0.672.932.15  
<sup>7</sup> RS 0.632.313.211

composizione delle controversie previsti da altri accordi di protezione degli investimenti conclusi dallo Stato ospitante l'investimento (par. 5).

*Libero trasferimento* – ai sensi dell'articolo 5, è garantito il libero trasferimento degli importi relativi all'investimento. Tuttavia, in circostanze straordinarie come, ad esempio, in caso di gravi minacce per la politica monetaria o valutaria, la Parte in questione può adottare misure di salvaguardia per quanto riguarda i movimenti di capitale purché sia rispettata una serie di condizioni, in particolare la conformità di tali misure agli obblighi assunti in virtù dello statuto del FMI (par. 4).

*Espropriazione, indennizzo* – come disposto dall'articolo 6, l'adozione di provvedimenti di espropriazione è possibile solo nel rispetto di condizioni molto severe, quali l'esistenza di un interesse pubblico, la non discriminazione, il rispetto delle procedure legali e il versamento all'investitore di un indennizzo sollecito, effettivo e adeguato, che ammonterà al valore di mercato dell'investimento espropriato (par. 1–5). Il paragrafo 6 precisa che i paragrafi precedenti non si applicano ai diritti di proprietà intellettuale (che si tratti del rilascio di licenze obbligatorie, della revoca, della limitazione o della creazione di tali diritti), a condizione che sia garantita la compatibilità con gli accordi dell'OMC.

*Indennizzo per perdite* – in caso di perdite a seguito di conflitti armati o disordini civili (art. 7), l'investitore beneficia di un trattamento conforme all'articolo 4, tra cui il trattamento nazionale o quello della nazione più favorita, se quest'ultimo è più favorevole.

*Altri obblighi* – conformemente all'Accordo, tutti gli altri obblighi del Paese ospitante più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte – che derivino dagli obblighi specifici relativi a un investimento (art. 8), dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale (art. 9) – saranno rispettati.

*Sicurezza* – l'articolo 10 ricorda che l'APPI non può essere interpretato al fine di impedire a una Parte contraente di rispettare gli obblighi relativi alla protezione dei suoi interessi essenziali in materia di sicurezza, sempre che le misure adottate a tal fine non siano arbitrarie né discriminatorie e non costituiscano una restrizione dissimulata nei confronti degli investitori e degli investimenti.

*Surrogazione* – la surrogazione nei diritti dell'investitore, prevista dall'articolo 11, riguarda il caso del pagamento effettuato da un assicuratore in virtù di una garanzia contro i rischi non commerciali concessa a un investitore di una Parte contraente.

*Controversie tra una Parte contraente e un investitore dell'altra Parte contraente* – in base alla prima parte del meccanismo di composizione delle controversie (art. 12), le Parti in controversia si sforzano, in un primo tempo, di giungere a una composizione amichevole. In mancanza di tale intesa e qualora l'esito della procedura amministrativa prevista, se del caso, dalla legislazione nazionale del Paese ospitante non soddisfi l'investitore, quest'ultimo potrà scegliere se ricorrere ai tribunali di detto Paese, al Centro regionale del Cairo per l'arbitrato commerciale internazionale, al Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti (CIRCI)<sup>8</sup> o a un tribunale arbitrale *ad hoc*. Il consenso delle Parti, sancito nel paragrafo 4, a sottoporre ad arbitrato qualsiasi controversia in materia d'investimento è incondizionato e irrevocabile.

<sup>8</sup> Istituito dalla Convenzione di Washington del 18 marzo 1965 (RS 0.975.2).

*Controversie tra le Parti contraenti* – la seconda parte del meccanismo di composizione delle controversie (art. 13) prevede due tappe: la via diplomatica e, in mancanza di una composizione amichevole, l'esame della controversia da parte di un tribunale arbitrale.

*Disposizioni finali* – secondo l'articolo 14, l'Accordo rimane in vigore per un periodo iniziale di dieci anni. A meno che una delle Parti non lo denunci per scritto con un preavviso di sei mesi prima della scadenza di tale periodo, l'Accordo è considerato tacitamente rinnovato di volta in volta per una durata di due anni, alle stesse condizioni (par. 1). In caso di denuncia, le disposizioni continueranno ad applicarsi per un periodo supplementare di dieci anni agli investimenti effettuati prima della sua scadenza (par. 2). Infine, il nuovo Accordo sostituisce l'APPI del 1973 tra Svizzera ed Egitto (par. 3)<sup>9</sup>.

### **11.2.2.3 Ripercussioni**

#### **Ripercussioni finanziarie e sul personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni**

La conclusione del presente Accordo non ha alcuna ripercussione sulle finanze e sul personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non è tuttavia escluso che la Svizzera sia coinvolta in futuro – da una Parte contraente o da un investitore straniero – in una procedura di composizione delle controversie (si veda il n. 11.2.2.2: *Controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte e Controversie tra le Parti*) o chiamata a intervenire nell'ambito di una procedura formale di composizione delle controversie al fine di garantire il rispetto dell'Accordo, il che potrebbe avere, a seconda dei casi, alcune ripercussioni finanziarie. In quest'ultimo caso, spetterebbe al Consiglio federale determinare chi debba farsi carico di tali spese.<sup>10</sup>

#### **Ripercussioni per l'economia**

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

L'importanza economica degli APPI consiste nel fatto che forniscono una base di diritto internazionale pubblico ai nostri rapporti d'investimento con i Paesi partner, aumentando in misura considerevole la sicurezza giuridica dei nostri investitori e riducendo il rischio che vengano discriminati o svantaggiati in altro modo.

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

<sup>9</sup> RS **0.975.232.1**

<sup>10</sup> 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, nota 10 (FF **2006** 7767 7784).

#### **11.2.2.4 Programma di legislatura**

Il progetto non è menzionato nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011<sup>11</sup>, né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011<sup>12</sup>, ma è conforme al tenore dell'obiettivo 1 (rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro).

#### **11.2.2.5 Aspetti giuridici**

##### **Costituzionalità**

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>13</sup>, gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

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

Il presente Accordo può essere denunciato allo scadere del periodo iniziale di validità e al concludersi di ogni periodo successivo con un preavviso di sei mesi (cfr. n. 11.2.2.2: *Disposizioni finali*). Esso non implica l'adesione a un'organizzazione internazionale.

L'Accordo contiene disposizioni che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento<sup>14</sup>. Come hanno chiaramente riconosciuto le Camere federali in occasione delle deliberazioni<sup>15</sup> sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006<sup>16</sup>, gli APPI il cui contenuto è analogo a quello di altri APPI conclusi in precedenza e che non comportano nuovi obblighi importanti non sottostanno al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. La portata economica, giuridica e politica dell'Accordo in questione non supera quella degli APPI già conclusi in questi ultimi quindici anni dalla Svizzera. Esso non comporta nuovi obblighi importanti per la Svizzera. Come nel caso degli APPI già conclusi dalla Svizzera, l'attuazione del presente Accordo non richiede l'emanazione di leggi federali.

Per tali ragioni, il nostro Collegio propone che il decreto federale che approva il presente Accordo non sia soggetto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

<sup>11</sup> FF 2008 597

<sup>12</sup> FF 2008 7469

<sup>13</sup> RS 101

<sup>14</sup> RS 171.10

<sup>15</sup> Boll. Uff. 2006 S 1169; Boll. Uff. 2007 N 837

<sup>16</sup> FF 2006 7767

### **Consultazione esterna**

Dall'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>17</sup> sulla consultazione (LCo) si evince che di principio un trattato internazionale che non sottostà a referendum e non concerne interessi essenziali dei Cantoni non è oggetto di una consultazione, a meno che non si tratti di un progetto di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. Il presente Accordo, il cui contenuto e la cui importanza finanziaria, politica ed economica corrispondono essenzialmente a quelli di altri APPI conclusi in precedenza<sup>18</sup>, non è di una portata particolare ai sensi della LCo. La sua esecuzione inoltre non è affidata a organi esterni all'Amministrazione federale. Per tali ragioni è stato possibile prescindere dallo svolgimento di una consultazione esterna.

<sup>17</sup> RS **172.061**

<sup>18</sup> FF **2006 7767**

