

concernente gli accordi di promozione e di protezione reciproca degli investimenti con Trinidad e Tobago e con il Kosovodell'11 gennaio 2012

10.2.2.1**Considerazioni generali concernenti gli accordi****Situazione iniziale**

La Svizzera ha firmato, con riserva di ratifica, due nuovi accordi bilaterali di promozione e di protezione reciproca degli investimenti (APPI): uno con Trinidad e Tobago il 26 ottobre 2010, l'altro con il Kosovo il 27 ottobre 2011.

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. In particolare si mira ad evitare le discriminazioni statali rispetto agli investitori nazionali, le espropriazioni illecite e le restrizioni ai trasferimenti di redditi e di altri importi legati all'investimento. Le procedure di composizione delle controversie consentono, se necessario, di ricorrere all'arbitrato internazionale per garantire l'applicazione delle norme contrattuali. Stipulando un APPI le Parti contraenti migliorano le condizioni quadro della propria piazza economica rendendola dunque più attrattiva per gli investimenti internazionali.

Gli investimenti internazionali svolgono già da molto tempo un ruolo di primo piano per la Svizzera. Gli investimenti diretti svizzeri all'estero (oltre 877 miliardi di franchi alla fine del 2010) e il numero di posti di lavoro offerti all'estero da imprese svizzere (oltre 2,6 milioni) attestano, nel confronto internazionale, il raggiungimento di un livello straordinario. Nello stesso anno, gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno quasi raggiunto i 525 miliardi di franchi e dato lavoro a oltre 400 000 persone.

La globalizzazione dell'economia dimostra che gli investimenti internazionali costituiscono un importante fattore di crescita e di sviluppo per la maggior parte delle economie nazionali. Tuttavia in questo ambito manca ancora un ordinamento universale paragonabile all'OMC per il commercio internazionale. Finalizzati a colmare questa lacuna, gli APPI costituiscono, soprattutto 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 in transizione dimostra l'esistenza di un interesse reciproco.

Dal 1961 a questa parte la Svizzera ha concluso 129 APPI, di cui 114 sono in vigore. Dal 2004 gli APPI sono sottoposti per approvazione al Parlamento, di norma unitamente al rapporto annuale sulla politica economica esterna¹.

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

Trinidad e Tobago

Ex colonia spagnola, poi britannica, divenuta infine indipendente nel 1962, la Repubblica di Trinidad e Tobago è uno dei Paesi più dinamici della comunità caraibica (*Caribbean Community and Common Market, CARICOM*) grazie allo sviluppo del suo settore petrolifero. Il prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite ha raggiunto all'incirca i 16 000 dollari USD nel 2009, mentre il petrolio e il gas rappresentavano il 40 per cento del PIL, il 90 per cento delle esportazioni e il 42 per cento degli introiti fiscali. Si è inoltre sviluppata un'importante industria petrolchimica (Méthanol). Al momento il governo lavora attivamente a progetti di diversificazione dell'economia quali la promozione dell'industria leggera e a progetti edili. Nel 2008 le esportazioni svizzere verso Trinidad e Tobago sono ammontate a 21 milioni di franchi: i principali prodotti d'esportazione erano macchinari, prodotti farmaceutici, orologi e formaggi. Le importazioni svizzere da Trinidad e Tobago sono invece molto modeste (200 000 CHF nel 2008) e sono costituite principalmente da prodotti agricoli e da strumenti musicali. Sebbene i flussi d'investimento con la Svizzera siano per ora modesti, va menzionata la presenza sul posto di una multinazionale svizzera.

Kosovo

Il Kosovo ha dichiarato l'indipendenza il 17 febbraio 2008 ed è stato riconosciuto dalla Svizzera il 27 febbraio 2008. Il governo del Kosovo ha appena adottato una strategia di crescita economica che attribuisce un ruolo chiave al settore privato. Esso prevede in particolare di modernizzare l'agricoltura, per lo più di sussistenza (produzione cerealicola, bovina e lattiera), di promuovere gli investimenti nell'infrastruttura stradale, ferroviaria ed energetica, di privatizzare diverse grandi imprese pubbliche e di migliorare sostanzialmente le condizioni quadro per il settore privato. La crescita media annuale del PNL del Kosovo, superiore al 4 per cento per gli anni 2003–2009, è in linea con la media regionale, ma dovrà raggiungere il 7–8 per cento se questo Paese vuole recuperare il mercato ritardato economico e assorbire la propria crescita demografica. Tra il 2000 e il 2008 il Kosovo ha attirato investimenti stranieri per un totale di circa un miliardo di euro (valore cumulato). Le attività industriali concentrate sui prodotti di metalli costituiscono le principali esportazioni per il Kosovo; esse sono dominate da attori stranieri, lo stesso vale per il settore bancario. Sebbene la Svizzera figuri tra i principali investitori in Kosovo, gli investimenti diretti svizzeri sono modesti e si collocano essenzialmente a livello di PMI. Per quanto riguarda gli investimenti kosovari in Svizzera, non raggiungono ancora livelli degni di nota.

¹ 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).

Svolgimento dei negoziati

Trinidad e Tobago

L'accordo con Trinidad e Tobago è stato negoziato e siglato nel maggio 2001 a Port of Spain. Tuttavia, Trinidad e Tobago ha in seguito chiesto modifiche dell'accordo siglato, il che ha dato vita a scambi supplementari tra le Parti per diversi anni. Solo di recente Trinidad e Tobago ha manifestato la sua disponibilità a firmare questo APPI. L'accordo è stato quindi firmato il 26 ottobre 2010.

Kosovo

Per ragioni politiche il governo del Kosovo ha rinunciato nel 2009 a riprendere i trattati posteriori al 1999 in vigore tra la Svizzera e la Repubblica di Serbia nel momento in cui è diventato indipendente, tra cui l'APPI concluso con Serbia-Montenegro² nel 2005. Per colmare questa lacuna, la Svizzera e il Kosovo hanno deciso di concludere un nuovo APPI. Tra giugno e ottobre 2010 sono stati scambiati e commentati progetti di testi; i negoziati in vista di un APPI si sono poi conclusi nel dicembre 2010 in occasione di una tornata negoziale a Pristina. L'accordo è stato firmato il 27 ottobre 2011 a Pristina.

10.2.2.2 Contenuto degli accordi

Gli APPI conclusi negli ultimi quindici anni dalla Svizzera sono pressoché affini a livello di contenuto. I testi convenzionali negoziati con Trinidad e Tobago e con il Kosovo contengono i principi fondamentali difesi dal nostro Paese in questo ambito (cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006³). Inoltre, essi non pregiudicano né contengono disposizioni che potrebbero rimettere in causa gli obblighi internazionali esistenti, compresi quelli a livello sociale e ambientale. Gli accordi apportano maggiore certezza del diritto per gli investitori svizzeri già presenti in questi Paesi e per coloro che desiderano effettuare nuovi investimenti.

Preambolo – Obiettivo, sviluppo sostenibile – I preamboli degli accordi enunciano l'obiettivo corrispondente. La protezione degli investimenti va di pari passo con il perseguimento degli altri obiettivi assegnati agli Stati per il benessere delle loro rispettive comunità. Gli accordi ravvisano la necessità di promuovere e proteggere gli investimenti per promuovere la prosperità economica delle Parti, persuasi che questi obiettivi possono essere raggiunti senza ridurre le norme d'applicazione generale riguardanti la salute, la sicurezza e la tutela dell'ambiente, nonché le norme d'applicazione generale concernenti il lavoro (accordo con il Kosovo). Negoziato nel 2010, l'APPI con il Kosovo menziona anche la necessità di ricorrere all'investimento per promuovere lo sviluppo sostenibile delle Parti. Inoltre, le Parti incoraggiano gli investitori al rispetto delle norme e dei principi di responsabilità sociale delle imprese riconosciute a livello internazionale.

² RS 0.975.268.2

³ FF 2006 7767

Definizioni – L'articolo 1 degli accordi contiene le definizioni dei principali termini utilizzati, in particolare le nozioni di investimento, di redditi e quella di investitore, sia esso una persona fisica o un ente giuridico, in possesso o meno della personalità giuridica. In questa disposizione è contemplato anche il principio del controllo dell'investimento da parte di un investitore dell'altra Parte (Trinidad e Tobago: par. 1 lett. c; Kosovo: par. 2 lett. c).

Campo di applicazione – Secondo questa disposizione (art. 2 degli accordi), gli accordi sono applicabili agli investimenti regolarmente effettuati sul territorio di una Parte da investitori dell'altra Parte prima o dopo la loro entrata in vigore. Non sono invece applicabili alle controversie risultanti da avvenimenti anteriori alla loro entrata in vigore.

Promozione, autorizzazione – L'articolo 3 paragrafo 1 dei due accordi sottolinea la volontà di ogni Parte di promuovere, nei limiti del possibile, gli investimenti degli investitori dell'altra Parte sul proprio territorio. Il paragrafo 2 stabilisce l'obbligo delle Parti di rilasciare le autorizzazioni del caso una volta ammesso l'investimento, conformemente alla propria legislazione. Ciò riguarda soprattutto le autorizzazioni richieste per l'attività dei quadri dirigenti e degli esperti scelti dall'investitore. L'accordo con il Kosovo precisa inoltre che ogni Parte è tenuta a rendere accessibili al pubblico le proprie leggi e regolamenti, nonché gli accordi internazionali che possono avere un'incidenza sugli investimenti degli investitori dell'altra Parte (par. 3).

Protezione e trattamento generale – Le Parti si impegnano a garantire un trattamento giusto ed equo agli investimenti e ai redditi degli investitori dell'altra Parte, nonché vincolato alla garanzia di una protezione e sicurezza integrali (art. 4 par. 1).

Trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita – L'articolo 4 paragrafi 2 e 3 dei due accordi prevede la concessione del trattamento nazionale e del trattamento della nazione più favorita sia per gli investimenti e i redditi degli investitori sia per gli investitori stessi, fatta eccezione (par. 4) per i vantaggi concessi a uno Stato terzo nel quadro di un accordo di libero scambio, di un'unione doganale o di un mercato comune, o in virtù di un accordo per evitare la doppia imposizione nel caso del Kosovo, o di un accordo in ambito fiscale nel caso di Trinidad e Tobago. Infine, nel caso del Kosovo (par. 5), il trattamento della nazione più favorita derivante da questo articolo non comprende i meccanismi di composizione delle controversie inclusi in altri accordi internazionali sugli investimenti conclusi dalla Parte contraente in questione.

Libero trasferimento – È garantito il libero trasferimento degli importi relativi all'investimento (Trinidad e Tobago: art. 5 par. 1 e 2; Kosovo: art. 7 par. 1 e 2). L'accordo con Trinidad e Tobago precisa inoltre che la garanzia del libero trasferimento non pregiudica l'applicazione equa, non discriminatoria e in buona fede delle leggi che proteggono i diritti dei creditori, che assicurano la conformità alle leggi e ai regolamenti concernenti i mercati finanziari nonché alle procedure penali e alle decisioni o sentenze in materia amministrativa e giudiziaria (par. 3). Dal momento che questa precisazione è ovvia, la Svizzera non ne fa solitamente menzione nella clausola relativa al trasferimento.

Espropriazione, indennizzo – Eventuali misure di espropriazione sono possibili soltanto se le Parti rispettano le severe condizioni previste, 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 ed adeguato, che

corrisponde al valore di mercato dell'investimento espropriato (Trinidad e Tobago art. 6 par. 1; Kosovo: art. 5 par. 1 e 2).

Indennizzo delle perdite – In caso di perdite a seguito di conflitti armati o disordini civili (Trinidad e Tobago: art. 6 par. 2; Kosovo: art. 6 par. 1), l'investitore non può essere discriminato per quanto riguarda l'indennizzo o qualsiasi altro trattamento: fruirà di un trattamento conforme alle norme dell'articolo 4, tra cui il trattamento nazionale o quello della nazione più favorita. Nel caso del Kosovo (art. 6 par. 2) si precisa inoltre che se un investitore di una Parte subisce una perdita nel territorio dell'altra Parte derivante dalla requisizione o dalla distruzione dell'investimento non dettata dalla necessità della situazione ad opera di forze o di autorità dell'altra Parte, l'investitore ottiene la restituzione o un indennizzo sollecito, adeguato ed effettivo.

Altri obblighi – Tutti gli altri obblighi del Paese ospitante che risultano più favorevoli per gli investimenti degli investitori dell'altra Parte rispetto al trattamento previsto da tali accordi – che derivino da obblighi specifici relativi a un investimento (Trinidad e Tobago: art. 10 par. 2; Kosovo: art. 10), dalla legislazione nazionale o dal diritto internazionale (Trinidad e Tobago: art. 10 par. 1; Kosovo: art. 9) – saranno rispettati.

Surrogazione – La surrogazione nei diritti dell'investitore (Trinidad e Tobago: art. 7; Kosovo: art. 8) riguarda il caso del pagamento effettuato in virtù di una garanzia contro i rischi non commerciali concessa a un investitore di una Parte contraente.

Controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte – Secondo questa parte del dispositivo della composizione delle controversie (Trinidad e Tobago: art. 8; Kosovo: art. 11), l'investitore e lo Stato ospitante devono adoperarsi per risolvere, in un primo tempo, la controversia per via amichevole (par. 1). In caso di insuccesso, l'investitore può affidarsi alle giurisdizioni competenti del Paese ospitante o rivolgersi all'arbitrato internazionale; in quest'ultimo caso può scegliere l'arbitrato internazionale secondo le regole del Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (CIRDI)⁴ e l'arbitrato ad hoc (par. 2). Il consenso delle Parti a sottoporre all'arbitrato internazionale le controversie in materia d'investimento è espressamente sancito negli accordi (par. 3).

Controversie tra le Parti – La seconda parte del dispositivo (Trinidad e Tobago: art. 9; Kosovo: art. 12) tratta le controversie tra le Parti contraenti riguardanti l'interpretazione o l'applicazione dell'accordo. Anche per le controversie di tale natura sono previste due fasi: prima si conducono le consultazioni e successivamente, in mancanza di una soluzione amichevole, si sottopone la controversia a un tribunale arbitrale. L'APPI con il Kosovo prevede che, su proposta di una delle Parti, si tengano consultazioni per via diplomatica su qualsiasi altra questione che non costituisca una controversia relativa al presente accordo (art. 13).

Clausole finali – Gli accordi sono validi per una durata iniziale di dieci anni, dopodiché vengono tacitamente rinnovati per periodi successivi di due anni (Kosovo: art. 14 par. 2) o a tempo indeterminato (Trinidad e Tobago: art. 11 par. 1), a meno che non vengano denunciati con un preavviso di sei mesi. Nel caso di Trinidad e Tobago, l'accordo può essere denunciato in qualsiasi momento con un preavviso di dodici mesi, una volta l'accordo rinnovato a tempo indeterminato (art. 11 par. 1). In caso di denuncia, le disposizioni continuano ad applicarsi per un periodo supple-

⁴ Istituito dalla Convenzione di Washington del 18 marzo 1965 (RS 0.975.2).

mentare di dieci anni agli investimenti effettuati prima della loro scadenza (Trinidad e Tobago: art. 11 par. 2; Kosovo art. 14 par. 3).

10.2.2.3 Ripercussioni

Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La conclusione dei presenti accordi non ha alcuna ripercussione sulle finanze e sul personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non è tuttavia escluso che la Svizzera sia un giorno coinvolta – da una Parte contraente o da un investitore straniero – in una procedura di composizione delle controversie (cfr. n. 10.2.3.2 *Composizione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte e Composizione delle controversie tra le Parti*) o sia chiamata a intervenire nel quadro di una procedura formale di composizione delle controversie al fine di garantire il rispetto di uno degli accordi, il che potrebbe determinare, a seconda delle circostanze, alcune ripercussioni finanziarie. In tal caso spetterebbe al Consiglio federale stabilire chi debba farsi carico di tali spese⁵.

Ripercussioni economiche

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

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

10.2.2.4 Rapporti con il programma di legislatura

I progetti non sono menzionati nel messaggio del 23 gennaio 2008⁶ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011, ma sono conformi al tenore dell'obiettivo 1 (Rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro).

⁵ Messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006, n. 3.1, nota 10 (FF 2006 7784).

⁶ FF 2008 597

⁷ FF 2008 7469

10.2.2.5 Aspetti giuridici

Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale⁸ (Cost.), gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale per quanto riguarda l'approvazione dei 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 che non possono essere denunciati (n. 1), che prevedono 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 con un preavviso di sei mesi, poi al termine di tale periodo con un preavviso di sei mesi (Kosovo: art. 14 par. 2) o con un preavviso di dodici mesi (Trinidad e Tobago: art. 11 par. 1) (cfr. 10.2.3.2 *Clausole finali*). Essi 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 del 13 dicembre 2002⁹ sul Parlamento. Come hanno chiaramente riconosciuto le Camere federali in occasione delle deliberazioni¹⁰ sul messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹¹, gli APPI il cui contenuto è analogo a quello di altri APPI conclusi in precedenza e che non comportano nuovi obblighi rilevanti non sottostanno al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. La portata economica, giuridica e politica degli accordi in questione non supera quella degli APPI già conclusi negli ultimi quindici anni dalla Svizzera. Essi non comportano nuovi obblighi importanti per la Svizzera. Come nel caso degli APPI già conclusi dalla Svizzera, la loro applicazione non richiede l'adozione di leggi federali.

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

Consultazione esterna

Secondo l'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005¹² sulla consultazione (LCo), in linea di massima un trattato internazionale che non è soggetto a referendum e non concerne interessi essenziali dei Cantoni non è oggetto di una consultazione, salvo si tratti di un progetto di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. I presenti accordi, il cui contenuto e l'importanza finanziaria, politica ed economica corrispondono essenzialmente a quelli di altri APPI conclusi in precedenza¹³, non rivestono una portata particolare

⁸ RS 101

⁹ RS 171.10

¹⁰ Boll. Uff. 2006 S 1169; Boll. Uff. 2007 N 837

¹¹ FF 2006 7767

¹² RS 172.061

¹³ FF 2006 7767

ai sensi della LCo. La loro esecuzione inoltre non è affidata a organi esterni all'Amministrazione federale. Per tali ragioni non è stato necessario indire una consultazione esterna.