

Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti

Rapporto in adempimento dei postulati 18.3376 Bischof del 16 marzo 2018 e 18.3233 Stöckli del 15 marzo 2018

Riassunto esecutivo

Contesto

Negli anni scorsi sia le imprese private che le imprese parastatali di alcuni grandi Paesi emergenti hanno effettuato sempre più investimenti transfrontalieri che hanno riguardato anche imprese dei Paesi sviluppati, tra cui la Svizzera. Questi sviluppi hanno dato il via a un acceso dibattito pubblico incentrato sulla domanda se ciò causi la perdita di posti di lavoro e di know-how e se la vendita di infrastrutture critiche possa mettere in pericolo la sicurezza nazionale. È stato inoltre osservato che gli investimenti di imprese parastatali potrebbero portare a distorsioni della concorrenza.

Il presente rapporto adempie i postulati 18.3376 Bischof del 16 marzo 2018 («Acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori stranieri. La totale mancanza di controlli è ancora sostenibile?») e 18.3233 Stöckli del 15 marzo 2018 («Verifica degli investimenti stranieri»).

Osservazioni principali contenute nel rapporto

La politica svizzera, aperta agli investimenti esteri, è di importanza fondamentale per la piazza economica nazionale e può essere definita un vero e proprio modello di successo. Questa politica assicura alle imprese svizzere un sufficiente afflusso di capitale e know-how e contribuisce alla creazione di valore aggiunto nonché al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro. La Svizzera è uno dei maggiori Paesi destinatari di investimenti diretti e nel contempo uno dei maggiori investitori diretti a livello mondiale. Secondo i dati più recenti, nel 2017 gli investimenti diretti esteri in Svizzera sono ammontati a 1088 miliardi di franchi, quelli della Svizzera all'estero a 1228 miliardi.

Anche all'estero negli ultimi anni ha avuto luogo un intenso dibattito intorno all'influenza di Paesi stranieri legata agli investimenti diretti. Diversi Paesi effettuano pertanto vari tipi di controlli degli investimenti. La metà dei Paesi UE, in particolare quelli più piccoli, per es. il Belgio, l'Irlanda o la Svezia ne fanno però a meno, come la Svizzera, e a ragion veduta. L'economia svizzera è già ben protetta dalle norme esistenti.

Grazie alla legislazione vigente in Svizzera è praticamente escluso che l'acquisizione di imprese da parte di investitori esteri con intenzioni ostili metta in pericolo la sicurezza nazionale. Le imprese che mettono a disposizione infrastrutture critiche sono in gran parte già di proprietà dello Stato (Confederazione, Cantoni e Comuni) e ciò rappresenta la miglior protezione contro l'influenza da parte di acquirenti esteri. Soltanto il legislatore potrebbe creare i presupposti per una vendita.

Nel caso di imprese controllate da soggetti privati svizzeri o da soggetti stranieri (sia privati che statali) che offrono infrastrutture critiche si pone tuttavia la questione della rilevanza sistemica. Finché un'impresa non presenta questa rilevanza, ossia finché i suoi prodotti o i suoi servizi possono essere offerti anche da altre imprese (sostituibilità), l'acquisizione da parte di un investitore estero non può comportare pericoli.

Quando invece le imprese hanno rilevanza sistemica, non si può escludere a priori il rischio per la sicurezza nazionale se vengono vendute e diventano di proprietà di soggetti privati svizzeri o di soggetti stranieri (sia statali che privati). In questa categoria rientrano esclusivamente le banche e le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. A questo proposito una regolamentazione settoriale tiene già conto delle possibili implicazioni. Le banche e le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica sono infatti sottoposte alla sorveglianza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). Le seconde vengono inoltre sorvegliate dalla Banca nazionale svizzera. In presenza di indizi circa un'infrazione del diritto in materia di vigilanza, la FINMA effettua gli accertamenti del caso

e adotta le misure atte a ripristinare lo stato legale. Anche per le imprese di rilevanza sistemica si può dunque ritenere che le normative esistenti siano sufficienti per far fronte ai pericoli per la sicurezza nazionale. Non sono pertanto note acquisizioni che in passato possano aver messo a repentaglio la sicurezza nazionale o il funzionamento a lungo termine dell'economia.

Nella nuova strategia del Consiglio federale per la protezione delle infrastrutture critiche 2018–2022 sono inoltre definite misure specifiche attraverso le quali il Consiglio federale intende continuare a garantire, e migliorare in alcuni ambiti importanti, la sicurezza dell'approvvigionamento. Tra le altre cose ha incaricato le autorità di vigilanza e di regolazione competenti di verificare in tutti i settori delle infrastrutture critiche la presenza di notevoli rischi di perturbazioni dell'approvvigionamento.

Per le imprese che operano in un settore non critico esistono anche altre normative sugli investimenti esteri. Nemmeno per queste imprese, quindi, si può parlare di possibilità di acquisizione senza alcun limite. Tra le altre regolamentazioni rientrano la Lex Koller relativa all'acquisto di terreni e il diritto in materia di mercati finanziari in base al quale, per esempio, le banche passate sotto il controllo di soggetti stranieri devono richiedere un'autorizzazione supplementare.

Anche in relazione alla possibile perdita di posti di lavoro e di know-how non emerge alcuna necessità di intervento imperativa. Il modo migliore di garantire i posti di lavoro e il vantaggio tecnologico si ha con un'impostazione delle condizioni quadro favorevole all'innovazione e alla concorrenza, con una politica della formazione e della ricerca che tiene conto delle esigenze dell'economia e con una protezione adeguata della proprietà intellettuale. Finora la Svizzera è sempre stata in grado di offrire un contesto eccellente da questo punto di vista. Per impedire la perdita di posti di lavoro e di conoscenze specializzate non sono quindi necessari controlli per verificare in maniera sistematica i progetti di investimento. Si rischierebbe, al contrario, di introdurre in questo modo una misura di politica industriale volta a proteggere l'economia nazionale con intento protezionistico che a medio e a lungo termine avrebbe effetti negativi sull'economia del nostro Paese. Finora il Consiglio federale ha espressamente evitato di adottare simili misure.

Conclusioni

Dato che la Svizzera dispone già di una legislazione ampia ed efficace contro le acquisizioni indesiderate, non sarebbe utile creare un'ulteriore autorità di controllo all'interno di un sistema come quello odierno. Dalle esperienze fatte a livello nazionale e internazionale per quanto riguarda gli investimenti e le acquisizioni non emerge che le acquisizioni estere di imprese mettano a rischio la sicurezza nazionale o la capacità economica.

Introdurre dei controlli degli investimenti comporterebbe un onere amministrativo elevato per le imprese interessate e ridurrebbe l'attrattiva della piazza economica svizzera. Imporre limitazioni alla vendita delle imprese private equivarrebbe inoltre a una forte ingerenza nella libertà economica.

Secondo il Consiglio federale la situazione attuale non giustifica dunque l'introduzione di controlli degli investimenti in questo momento. Il Consiglio federale è comunque consapevole dei rischi possibili e pertanto si esprime a favore della variante b) descritta nel rapporto, ossia status quo con ulteriore monitoraggio. Questa variante prevede che sia effettuato un monitoraggio sulla base dei dati attualmente disponibili e che entro i prossimi quattro anni venga presentata al Parlamento una versione aggiornata del presente rapporto. In questo modo il Consiglio federale crea uno strumento in grado di indicare con un onere amministrativo accettabile un'eventuale necessità di intervento in futuro.