



Berna, 18 maggio 2022

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Accogliendo la mozione 18.3021 Rieder («Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti»), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di creare le basi giuridiche per controllare¹ gli investimenti diretti esteri. Il presente avamprogetto di legge sulle verifiche degli investimenti esteri trae origine da questo mandato. Il Consiglio federale è tuttora contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti, poiché a suo giudizio il rapporto costi-benefici è svantaggioso e la normativa vigente è già sufficiente.

Situazione iniziale

La Svizzera rientra tra i Paesi maggiormente ambiti dagli investitori esteri, ed è anche uno dei Paesi che investe maggiormente all'estero. La politica di apertura nei confronti degli investitori esteri riveste un'importanza cruciale per la piazza economica svizzera e può essere considerata un vero e proprio modello di successo. Questa politica garantisce alle imprese svizzere l'opportuno afflusso di capitali e conoscenze, e contribuisce dunque a creare valore aggiunto e a mantenere e creare posti di lavoro.

Nell'introdurre un sistema di verifica degli investimenti occorre dunque fare in modo di salvaguardare di principio l'apertura della Svizzera nei confronti degli investimenti esteri e la sua attrattività come piazza d'investimento. Pertanto, conformemente alla volontà espressa dal Parlamento nel dibattito sulla mozione 18.3021 Rieder, il sistema di verifica degli investimenti dovrà essere finalizzato, incisivo e poco burocratico. È anche importante che la normativa in materia di verifica degli investimenti sia disciplinata in modo molto trasparente e attendibile, che garantisca la certezza del diritto e che le competenze siano definite in modo chiaro. Inoltre, la verifica degli investimenti esteri dovrà essere compatibile con gli impegni già assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale.

Contenuto del progetto

La verifica degli investimenti è volta a prevenire pericoli o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici causati dall'acquisizione di imprese svizzere da parte di investitori esteri. Si può supporre che i pericoli o le minacce principali provengano da investitori vicino allo Stato. Pertanto, occorre assoggettare a obbligo di approvazione le acquisizioni da parte di investitori estero statali o parastatali in qualsiasi settore di attività. L'avamprogetto definisce inoltre i settori particolarmente critici in cui le acquisizioni di imprese svizzere soggiacciono all'obbligo di approvazione per qualsiasi investitore estero, statale o privato. Le piccole imprese, invece, sono di principio escluse da tale obbligo, poiché la legge definisce una soglia generale per i casi di scarsa importanza.

Per la definizione di impresa svizzera vengono proposte due varianti. La differenza riguarda le filiali svizzere di gruppi societari esteri, che in un caso sono considerate imprese svizzere e nell'altro no.

La responsabilità per l'attuazione della verifica degli investimenti e per il coordinamento con le unità amministrative cointeressate è affidata alla Segreteria di Stato dell'economia. La procedura di approvazione si articola in due fasi. Entro un mese occorre decidere se un'acquisizione può essere approvata direttamente o se deve essere avviata una procedura di verifica. Tale procedura durerebbe al massimo altri tre mesi. La decisione in merito alla necessità di avviare una procedura di verifica deve essere presa di comune accordo tra le unità amministrative coinvolte (ossia dalla Segreteria di Stato dell'economia e dalle unità amministrative cointeressate). In caso di disaccordo tra le unità amministrative coinvolte o di unanimità sulla necessità di vietare un'acquisizione, la decisione in merito all'approvazione spetta al Consiglio federale.

La verifica degli investimenti deve essere disciplinata in una nuova legge federale a sé stante.

¹ Siccome la legge è intitolata «legge federale sulle verifiche degli investimenti esteri in Svizzera», si rinuncia di seguito a utilizzare l'espressione «controllo degli investimenti», che è sostituita dall'espressione «verifica degli investimenti».

Indice

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Situazione iniziale | 4 |
| 1.1 | Necessità d'intervento e obiettivi | 4 |
| 1.2 | Varianti esaminate e variante scelta | 4 |
| 1.3 | Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale | 7 |
| 1.4 | Interventi parlamentari | 8 |
| 2 | Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo | 8 |
| 2.1 | Campo di applicazione | 9 |
| 2.2 | Settori critici | 9 |
| 2.3 | Investitore indigeno e investitore estero | 10 |
| 2.4 | Investitore statale o non statale | 10 |
| 2.5 | Tipo d'investimento e valori soglia | 10 |
| 2.6 | Obbligo di notifica e di approvazione | 11 |
| 2.7 | Procedura a più livelli, durata delle procedure e rimedi giuridici | 11 |
| 2.8 | Competenze | 11 |
| 2.9 | Cooperazione e deroghe (reciproche) alla verifica degli investimenti | 12 |
| 2.10 | Prassi | 12 |
| 3 | Punti essenziali del progetto | 12 |
| 3.1 | La nuova normativa proposta | 12 |
| 3.2 | Coordinamento di compiti e finanze | 13 |
| 3.3 | Questioni relative all'esecuzione | 13 |
| 4 | Commento ai singoli articoli | 14 |
| 5 | Ripercussioni | 30 |
| 5.1 | Ripercussioni per la Confederazione | 30 |
| 5.2 | Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna | 31 |
| 5.3 | Ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblici | 32 |
| 5.4 | Ripercussioni sull'economia | 32 |
| 5.5 | Ripercussioni sulla società | 34 |
| 5.6 | Ripercussioni sull'ambiente | 34 |
| 5.7 | Altre ripercussioni | 34 |
| 6 | Aspetti giuridici | 34 |
| 6.1 | Costituzionalità | 34 |
| 6.2 | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 35 |
| 6.3 | Forma dell'atto | 36 |
| 6.4 | Assoggettamento al freno alle spese | 36 |
| 6.5 | Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale | 37 |
| 6.6 | Delega di competenze normative | 37 |
| 6.7 | Protezione dei dati | 37 |

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Accogliendo la mozione 18.3021 Rieder «Proteggere l'economia svizzera con il controllo degli investimenti»², il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale *di istituire le basi giuridiche per controllare gli investimenti diretti esteri nonché a creare un'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni relative agli affari soggetti a questo tipo di controllo*. In adempimento di questo mandato, con il presente avamprogetto poniamo in consultazione una proposta di soluzione per introdurre una verifica degli investimenti.

La mozione 18.3021 Rieder deve essere valutata tenendo conto del fatto che dalla metà dello scorso decennio un numero crescente di imprese di Paesi emergenti ha effettuato investimenti all'estero, in alcuni casi per motivi di politica industriale. Tuttavia, le attività di investimento di queste imprese si sono ridotte notevolmente negli ultimi due o tre anni³.

In particolare, gli investimenti di imprese statali o parastatali hanno talvolta suscitato il timore che potessero compromettere o minacciare⁴ l'ordine pubblico o la sicurezza della Svizzera, o che potessero causare distorsioni della concorrenza. Per poter contrastare adeguatamente questi pericoli o minacce, il Parlamento ritiene necessario introdurre in Svizzera una verifica degli investimenti. In alcuni casi particolari, tale verifica potrebbe impedire l'acquisizione di imprese svizzere da parte di investitori esteri.

Sinora il Consiglio federale si è dichiarato contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti. Secondo la sua valutazione, il rapporto costi-benefici di una verifica degli investimenti è svantaggioso, e la normativa vigente è già sufficiente. Come illustrato nel rapporto del 13 febbraio 2019 intitolato «Investimenti transfrontalieri e controllo degli investimenti»⁵, elaborato in adempimento dei postulati 18.3376 Bischof e 18.3233 Stöckli, il fatto che le infrastrutture critiche appartengano in larga misura e la vigente legislazione consentono già alle autorità di tenere adeguatamente sotto controllo i pericoli e le minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera. L'introduzione di una verifica degli investimenti sarebbe dunque superflua e implicherebbe oneri amministrativi supplementari per le imprese interessate, maggiore incertezza per gli investitori e quindi una perdita di attrattività della piazza economica svizzera.

Anche l'analisi approfondita di impatto della regolamentazione (di seguito: verifica degli investimenti) commissionata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) conclude che sono già a disposizione numerosi strumenti per affrontare questi rischi e minacce. In particolare, grazie a questi strumenti, le infrastrutture critiche (p. es. energia, approvvigionamento idrico, trasporti) sono già adeguatamente protette. Sono invece più esposti, secondo la verifica degli investimenti, i settori dei beni d'armamento e dei beni a duplice impiego, dei servizi informatici rilevanti per la sicurezza e dei medicinali e dispositivi medici. In considerazione dei costi elevati previsti per i proprietari delle imprese interessate e per l'intera piazza economica svizzera, e a confronto di un potenziale beneficio per la politica di sicurezza che però non è chiaramente quantificabile ed è circoscritto a pochi settori dell'economia, il Consiglio federale si attiene alla sua precedente valutazione.

1.2 Varianti esaminate e variante scelta

Nell'attuare questa mozione occorre considerare che la politica di apertura agli investimenti esteri è essenziale per la piazza economica svizzera, e quindi anche per il benessere della popolazione svizzera. Tale politica garantisce alle imprese svizzere un afflusso di capitale e di

² Disponibile su: www.parlament.ch > 18.3021.

³ Cfr. RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, disponibile su www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA.

⁴ Riguarda solo il tedesco.

⁵ Disponibile su: www.parlament.ch > 18.3376 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

conoscenze e contribuisce alla creazione di valore aggiunto, nonché a salvaguardare e creare posti di lavoro⁶.

Nel rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti» il Consiglio federale ha presentato quattro alternative per le fasi successive, valutandone vantaggi e svantaggi: 1) status quo, 2) status quo con ulteriore monitoraggio della situazione, 3) introduzione dell'obbligo di notifica, 4) introduzione di una verifica degli investimenti, e si è espresso a favore dell'alternativa 2) status quo con ulteriore monitoraggio della situazione.

Nell'ambito dell'alternativa 2) sarebbe stato eseguito un monitoraggio sulla base dei dati attualmente disponibili e il rapporto per il Parlamento sarebbe stato aggiornato entro il febbraio 2023. Con un tale strumento sarebbe stato possibile identificare, con un onere amministrativo accettabile, la necessità di intervenire in futuro.

Il Parlamento ha discusso il rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti» e le alternative ivi delineate nel quadro della deliberazione della mozione 18.3021 Rieder. Accogliendo questa mozione il Parlamento ha deciso di procedere con l'alternativa 4) introduzione di una verifica degli investimenti. In base a questo mandato, il Consiglio federale pone in consultazione il presente avamprogetto di legge federale sulla verifica degli investimenti esteri (AV-LVI).

La verifica degli investimenti deve essere concepita in modo mirato, incisivo e poco burocratico. È inoltre importante che la regolamentazione sia caratterizzata dalla massima trasparenza, prevedibilità e certezza giuridica, e che le competenze siano ben definite. Inoltre, deve essere compatibile con gli impegni internazionali già assunti dalla Svizzera.

L'obiettivo della verifica degli investimenti è di evitare che dall'acquisizione di imprese svizzere da parte di investitori esteri possano derivare pericoli o minacce per l'ordine o la sicurezza pubblici.

Altri obiettivi possibili ma non perseguiti di una verifica degli investimenti

Sarebbe stato possibile perseguire anche altri obiettivi, come per esempio il sostegno e la promozione da parte dello Stato di determinati settori o tecnologie per impedire una perdita di posti di lavoro e conoscenze. Non sembra però opportuno perseguire questo obiettivo mediante una verifica degli investimenti, in particolare per le due seguenti ragioni.

Innanzitutto, la verifica degli investimenti è uno strumento che non è né adeguato né necessario per il raggiungimento di tale obiettivo. Come esposto in dettaglio nel rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti», posti di lavoro e vantaggio tecnologico sono garantiti con maggiore efficacia definendo condizioni quadro che favoriscono l'innovazione e la competitività, una politica di promozione della formazione e della ricerca che tenga conto delle esigenze dell'economia e un'adeguata protezione della proprietà intellettuale. Piuttosto, si rischierebbe che una verifica degli investimenti motivata dalla politica industriale possa essere sfruttata abusivamente per fini protezionistici, che a medio e lungo termine danneggerebbero l'economia. Finora il Consiglio federale ha esplicitamente evitato questo tipo di misure⁷.

In secondo luogo, gli impegni internazionali della Svizzera limitano il margine di azione nell'introdurre una verifica degli investimenti (cfr. in proposito le considerazioni di cui al n. 6.2). Un controllo degli investimenti che si prefigga, tra gli altri obiettivi, il sostegno e la promozione di alcuni settori e tecnologie da parte dello Stato per fini protezionistici non sarebbe compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera in virtù del vigente diritto internazionale.

Un ulteriore obiettivo che non è perseguito è quello di prevenire possibili violazioni della neutralità concorrenziale risultanti da attività svolte in Svizzera nel settore privato da imprese statali o parastatali estere. Per neutralità concorrenziale si intende il diritto di esigere che l'azione

⁶ Cfr. n. 2 del rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti» (fonte: cfr. nota 5).

⁷ Si veda il rapporto del Consiglio federale «Una politica industriale per la Svizzera» del 16 aprile 2014 in adempimento del postulato 11.3461 Bischof, reperibile su <https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/seco/nsb-news/meldungen-2014.msg-id-52685.html>.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

dello Stato non avvantaggi o svantaggi in modo sistematico alcun operatore del mercato o impresa. In questo contesto, sussiste una distorsione della concorrenza quando è violata la neutralità concorrenziale.

Quanto all'attività svolta nel settore privato da imprese statali o parastatali, il problema di possibili distorsioni della concorrenza dovute a ingerenze dello Stato si pone in particolare per quanto riguarda 1) la disparità di trattamento normativo e/o fiscale, 2) i vantaggi a livello d'informazione derivanti dal coinvolgimento dello Stato quale proprietario che riveste simultaneamente diversi ruoli, 3) i vantaggi a livello del finanziamento concesso dallo Stato a un'impresa oppure 4) sovvenzioni trasversali da un settore protetto dal regime di monopolio a un settore in libera concorrenza⁸.

Nell'ambito di una verifica degli investimenti i motivi 1) e 2) non sono pertinenti, in quanto non si tratta di investimenti da parte di imprese statali o parastatali svizzere o con partecipazione dello Stato svizzero. Gli investitori statali esteri potrebbero invece, in alcune circostanze, approfittare di costi di (ri-)finanziamento ridotti (punto 3). Alla base di ciò potrebbero esservi per esempio garanzie di Stato esplicite o implicite. I finanziatori potrebbero aspettarsi rischi minori grazie alla proprietà statale e essere perciò inclini a concedere condizioni di credito favorevoli. Sono ipotizzabili anche finanziamenti agevolati da parte di istituzioni finanziarie parastatali, perché il proprietario statale è disposto ad accettare rendimenti o dividendi eccezionalmente bassi. Ciò può portare all'esclusione di imprese private sia al momento dell'acquisizione sia nelle successive attività. In alcuni casi le sovvenzioni trasversali (punto 4) da un settore protetto dal regime di monopolio possono rientrare nel controllo di pratiche illecite di imprese in posizione dominante previsto del diritto dei cartelli (art. 7 della legge sui cartelli del 6 ottobre 1995⁹ [LCart]).

In Svizzera la Costituzione federale¹⁰ (in particolare il diritto fondamentale della libertà economica secondo l'art. 27 e il principio della libertà economica secondo l'art. 94) garantisce l'economia di mercato, nella quale lo Stato svizzero (a tutti i livelli) favorisce da un lato l'autonomia individuale e dall'altro deve assumere una posizione neutrale sotto il profilo della concorrenza. Tuttavia, queste limitazioni si applicano unicamente allo Stato svizzero e non a imprese statali o parastatali estere attive nel mercato svizzero. Queste soggiacciono, sotto il profilo del diritto della concorrenza, soltanto alla regolamentazione del diritto dei cartelli. Ciò comporta una disparità di trattamento delle imprese statali o parastatali svizzere rispetto a quelle estere. Di conseguenza, le imprese private in Svizzera sono meno protette da distorsioni della concorrenza dovute ad attività svolte nel settore privato che avvantaggiano imprese statali o parastatali estere e non quelle di imprese svizzere. L'accordo dell'OMC¹¹ sulle sovvenzioni e misure compensative disciplina l'utilizzo di sovvenzioni da parte di membri dell'OMC e l'applicazione di misure compensative alle importazioni sovvenzionate di una merce che danneggiano un settore economico svizzero. Questo accordo, tuttavia, non si applica alle sovvenzioni nel settore delle prestazioni di servizi, e non copre tutti i tipi di sovvenzioni industriali che distorcono il mercato.

L'inclusione delle distorsioni della concorrenza in questo senso sarebbe però difficilmente compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale (e specificatamente con l'Accordo generale sul commercio di servizi [AGCS], cfr. al riguardo le considerazioni di cui al n. 6.2), motivo per cui si rinuncia a voler colmare questa «lacuna normativa» mediante introduzione di una verifica degli investimenti esteri. Pertanto, le distorsioni della concorrenza devono essere evitate soltanto se compromettono o minacciano l'ordine e la sicurezza pubblici.

L'Unione europea (UE) disciplina talune distorsioni della concorrenza rilevanti per il suo mercato interno e provocate da enti statali per mezzo della sua regolamentazione degli aiuti di

⁸ Cfr. nota 5 e OCSE (2016): State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?, OECD Publishing, Parigi, pag. 14, consultabile in Internet all'indirizzo www.oecd-ilibrary.org.

⁹ RS 251

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 0.632.20, allegato 1A.13

Stato. Attualmente l'UE sta valutando se intervenire ulteriormente al riguardo e regolare anche le distorsioni della concorrenza generate da enti statali esteri e aventi conseguenze per il suo mercato interno (cfr. al riguardo l'attuale progetto di regolamento della Commissione europea relativo alle «Sovvenzioni estere distorsive del mercato interno»¹²). In Svizzera non esiste un quadro normativo orizzontale applicabile alle distorsioni della concorrenza generate da enti statali in generale o ai cosiddetti aiuti di Stato in particolare. In seguito al fallimento dei negoziati su un accordo quadro istituzionale con l'UE, su mandato del Consiglio federale si sta attualmente esaminando se una regolamentazione autonoma degli aiuti di Stato persegua l'interesse della Svizzera.

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

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹³ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019–2023.

Non è nemmeno contemplato nel messaggio concernente il preventivo per il 2022 con piano integrato dei compiti e delle finanze¹⁵.

Esso una conseguenza diretta dell'accoglimento da parte del Parlamento della mozione 18.3021 Rieder.

Il presente progetto presenta collegamenti tematici con le seguenti strategie del Consiglio federale, anche se nessuna di queste strategie tratta l'introduzione di una verifica degli investimenti:

- Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC) 2018–2022¹⁶
- Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciber-rischi¹⁷.

Esiste inoltre un nesso con l'iniziativa parlamentare 16.498 Badran «Assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia alla Lex Koller»¹⁸, la quale chiede di assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica – segnatamente le centrali idroelettriche, le reti di trasporto dell'energia elettrica e le reti del gas – alla legge federale del 16 dicembre 1983¹⁹ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, cosiddetta Lex Koller). Nel contesto di una verifica degli investimenti, un acquisto dovrebbe di principio essere ammesso, a meno che possa costituire una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. Il concetto dell'iniziativa parlamentare 16.498 Badran prevede invece il contrario: secondo l'avamprogetto per la procedura di consultazione²⁰ per una revisione della LAFE, l'acquisto di una infrastruttura strategica dell'economia energetica deve essere escluso di principio e autorizzato soltanto se ne deriva un rafforzamento degli interessi pubblici macroeconomici o di politica dell'approvvigionamento e non ostacola gli obiettivi di politica statale. Pertanto, per garantire una chiara delimitazione delle competenze è opportuno che l'economia energetica venga coperta o dalla LVI

¹² Consultabile nel sito https://ec.europa.eu/info/index_de > L'angolo della stampa > Il nuovo regolamento pone rimedio alle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere.

¹³ FF 2020 1565

¹⁴ FF 2020 7365

¹⁵ Consultabile al sito: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari preventivo e piano integrato dei compiti e delle finanze.

¹⁶ Consultabile al sito: www.babs.admin.ch > Altri campi d'attività > Protezione delle infrastrutture critiche > Strategia internazionale PIC.

¹⁷ Consultabile al sito: www.ncsc.admin.ch > Strategia SNPC > Strategia 2018-2022.

¹⁸ Consultabile al sito: www.parlament.ch > 16.498.

¹⁹ RS 211.412.41

²⁰ Documentazione per la consultazione disponibile al sito: www.parlament.ch > Commissioni > Commissioni tematiche > Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CAPTE > Rapporti e oggetti posti in consultazione delle CAPTE.

o dalla LAFE, ma non da entrambe. Nel corso della consultazione parlamentare di entrambi i progetti occorre tener conto di questa situazione.

1.4 Interventi parlamentari

Il presente avamprogetto trae origine dal mandato assegnato dalla mozione 18.3021 Rieder, trasmessa il 3 marzo 2020.

2 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo

Per quanto riguarda gli investimenti esteri nel settore delle infrastrutture critiche e dell'alta tecnologia, dall'inizio del 2010 gli Stati hanno adottato un crescente numero di misure volte a proteggere gli interessi fondamentali della sicurezza (ordine e sicurezza pubblici), e consistenti perlopiù in verifiche intersettoriali degli investimenti. Una verifica degli investimenti permette agli Stati di essere informati sugli investimenti da parte di investitori esteri nei settori critici dell'economia, in alcuni casi di imporre oneri o condizioni, di vietare l'attuazione di alcuni progetti esteri di investimento o di revocarli.

Nel quadro del rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti»²¹ il Consiglio federale aveva esaminato le modalità di verifica degli investimenti adottate da altri Stati. Si rimanda al riguardo al numero 8 del rapporto menzionato nonché al parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 20 dicembre 2018 sulla limitazione di investimenti²². Inoltre, sono stati svolti diversi studi anche nell'ambito dell'OCSE²³.

Nel contesto del diritto europeo si deve fare riferimento in particolare al regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, in vigore dall'11 ottobre 2020²⁴. Con questo regolamento è stato creato uno strumento di cooperazione che consiste essenzialmente in un sistema di scambio di informazioni tra i Paesi membri UE e la Commissione. In questo contesto sono scambiate soprattutto informazioni e timori circa gli investimenti esteri diretti che potrebbero influire sulla sicurezza e sull'ordine pubblici dell'UE e dei singoli Stati membri. L'articolo 4 del regolamento contiene un elenco non esaustivo di fattori che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri UE o dalla Commissione nel determinare se un investimento diretto estero possa incidere sulla sicurezza e sull'ordine pubblici. Tra questi vi sono le ripercussioni potenziali sulle infrastrutture critiche, le ripercussioni sulle tecnologie critiche, sull'approvvigionamento di risorse critiche, sull'accesso a informazioni sensibili e sulla libertà e il pluralismo dei media. Inoltre, gli Stati membri UE dovrebbero poter considerare se un investitore estero viene controllato, direttamente o indirettamente, da uno Stato terzo (anche attraverso i rapporti di proprietà o finanziamenti consistenti), se questo sia già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza e l'ordine pubblici, o se sussiste il rischio che l'investitore intraprenda attività illegali. La competenza circa l'attuazione e l'implementazione concreta della verifica degli investimenti rimane fondamentalmente inalterata dal regolamento e rimane compito dei singoli Stati membri UE. Tuttavia, il regolamento impone standard minimi, che le normative dei Paesi membri UE devono soddisfare. Per esempio, per la verifica devono essere previsti termini temporali, le informazioni confidenziali devono essere protette, e gli investitori esteri e le imprese interessate devono poter impugnare le decisioni di verifica. L'approccio proposto in Svizzera soddisfa questi standard minimi.

La comparazione giuridica illustrata qui di seguito si concentra sugli Stati OCSE. In questo contesto viene prestata particolare attenzione ai seguenti Stati: Australia, Germania, Canada, Finlandia, Francia, Italia, Giappone, Nuova Zelanda, Austria, Regno Unito e USA.

²¹ Cfr. nota 5.

²² Consultabile nel sito: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Investimenti internazionali > Investimenti all'estero > Investitionskontrollen.

²³ Panoramica sui lavori dell'OCSE sullo stesso tema www.oecd.org > Investment > Investment policies related to national security and public order.

²⁴ Consultabile nel sito <https://eur-lex.europa.eu> > n. Celex 32019R0452.

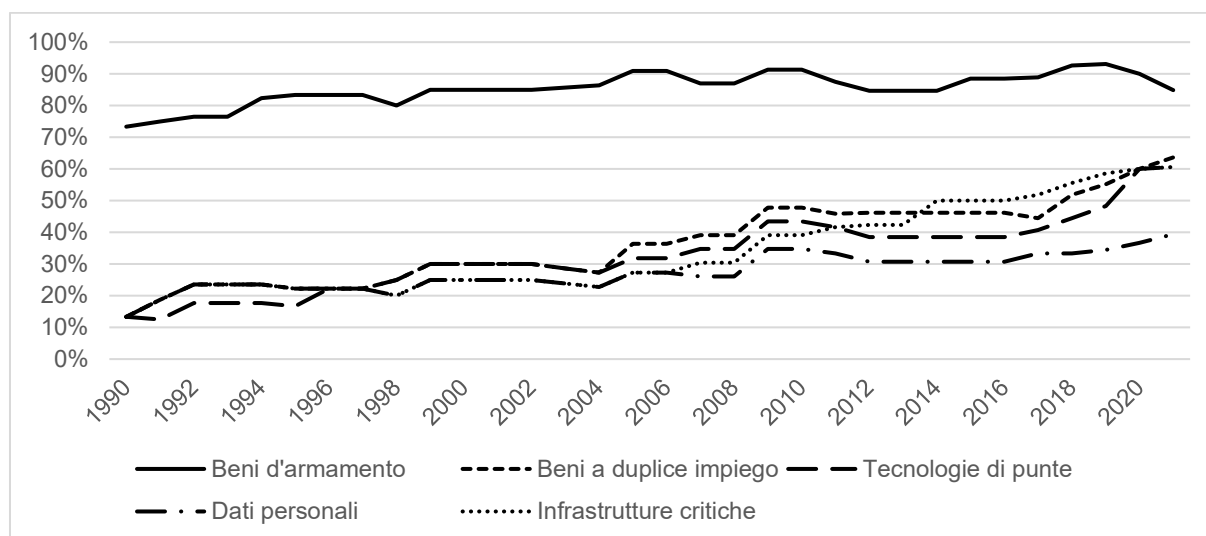
2.1 Campo di applicazione

La maggior parte degli Stati OCSE che hanno introdotto una verifica degli investimenti controlla gli investimenti nell'ottica delle loro ripercussioni sull'ordine e la sicurezza pubblici (p. es. Germania, Finlandia, Francia, Italia, Giappone, Nuova Zelanda, Austria, Regno Unito, USA). Di regola, non si considera soltanto se un investimento costituisce una minaccia per la capacità militare, ma per esempio anche se ne può derivare un pericolo per le infrastrutture critiche. Nella maggior parte degli Stati non viene definito in modo esaustivo ciò che si intende per ordine e sicurezza pubblici, per lasciare alle autorità preposte alla verifica una certa flessibilità. È pertanto soprattutto la prassi a indicare ciò che il singolo Stato intende per ordine e sicurezza pubblici. Nello spazio OCSE, i singoli Stati (Australia, Canada, Messico, Nuova Zelanda) verificano inoltre anche aspetti economici²⁵, sempre più spesso però in base a regolamenti separati, che non prevedono soglie monetarie (per esempio il Canada e da poco anche Australia e Nuova Zelanda).

2.2 Settori critici

La maggior parte degli Stati prevede una facoltà di verifica soltanto per le transazioni in determinati settori critici, ed effettuano verifiche a tappeto (Francia) o a titolo esemplificativo (p. es. Australia, Italia, Giappone, Nuova Zelanda, Austria). Alcuni Stati (Germania, Canada, USA) prevedono ampie facoltà di verifica delle acquisizioni in tutti i settori economici. In Germania, queste regole sono completate da regolamenti specifici a singoli settori, che prevedono una maggiore densità di verifiche (obblighi di notifica, valori soglia inferiori ecc.).

Figura 1: frequenza relativa con cui gli Stati OCSE integrano taluni settori nelle loro verifiche degli investimenti



Fonte: OCSE; nota: la percentuale corrisponde al numero di Stati OCSE che nell'anno corrispondente dispongono di un sistema di verifica degli investimenti.

In genere, il settore della difesa fa parte dei settori critici per l'ordine e la sicurezza pubblici che vengono presi in considerazione nel sistema di verifica degli investimenti. Negli ultimi vent'anni, si sono aggiunte soprattutto infrastrutture critiche (in particolare telecomunicazioni, trasporti, energia, approvvigionamento idrico, sanità, distribuzione delle derrate alimentari, elaborazione e stoccaggio dei dati), beni utilizzabili a fini civili e militari (cosiddetti beni a duplice impiego) nonché le tecnologie di punta (p. es. tecnologie quantistiche o intelligenza artificiale, cfr. fig. 1)²⁶.

²⁵ In particolare il Canada e l'Australia hanno formulato pertinenti riserve nell'ambito degli impegni assunti in virtù del diritto internazionale.

²⁶ Cfr. anche *OECD Business and Finance Outlook 2021*, pag. 151 e segg., consultabile nel sito www.oecd-ilibrary.org.

2.3 Investitore indigeno e investitore estero

La maggior parte degli Stati (p. es. Australia, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Austria, Regno Unito, USA) si concentrano sui progetti d'investimento di investitori esteri. Se l'investitore non è cittadino dello Stato in cui ha sede l'impresa target, il suo investimento è considerato estero. In linea di principio, nell'esame di un caso specifico si distingue tra investitore diretto e investitore finale. Quest'ultimo può essere difficile da identificare, soprattutto quando esistono strutture proprietarie complesse (verticali) che ostacolano l'accertamento della sua nazionalità o i proprietari sono molto numerosi. Spesso l'onere principale della prova riguardo all'investitore finale è addossato all'investitore stesso.

Esistono pochi Stati che non distinguono tra investitori indigeni ed esteri o che applicano un sistema di verifica degli investimenti anche a investitori indigeni (p. es. Lituania e Polonia). Anche in Olanda e in Norvegia, in futuro la verifica degli investimenti potrebbe applicarsi a tutti gli investitori. In Australia le partecipazioni in infrastrutture critiche devono essere notificate, a prescindere dalla nazionalità dell'investitore.

2.4 Investitore statale o non statale

In molti Stati si è rinunciato per lungo tempo a distinguere formalmente tra investitori esteri privati e investitori esteri controllati dallo Stato. Alcuni di essi, però, presumono l'esistenza di un rischio accresciuto (per la sicurezza) nel caso di questi ultimi. Questa situazione è cambiata in parte in particolare negli Stati membri dell'UE, da quando il regolamento (UE) 2019/452 prevede espressamente che nel verificare gli investimenti esteri occorre considerare anche se l'investitore estero è controllato direttamente o indirettamente da uno Stato terzo. Benché in genere questo criterio non appaia nella legislazione degli Stati membri -dell'UE, esso svolge comunque un ruolo importante nell'ambito della valutazione dei rischi per l'ordine e la sicurezza pubblici nel caso specifico.

In alcuni Stati non membri dell'UE (tra cui il Canada), le ripercussioni degli investimenti di investitori statali o controllati dallo Stato (tra cui anche le casse pensioni controllate dallo Stato) vengono accertati caso per caso, analizzando in particolare gli interessi dell'investitore (meramente economico o anche politici). Altri Stati (Australia, USA) verificano sistematicamente i progetti d'investimento di investitori esteri controllati dallo Stato (ma anche di quelli privati) in qualsiasi settore. In Australia sono previsti valori soglia inferiori per gli investimenti in partecipazioni operati da investitori esteri controllati dallo Stato.

2.5 Tipo d'investimento e valori soglia

I sistemi di verifica degli investimenti esteri si concentrano sulle acquisizioni d'impresa (investimenti in imprese già esistenti, cd. *brownfield investments*). A parte il Canada, non esiste praticamente alcun altro Stato che verifichi la costituzione di nuove imprese (investimenti in nuove aree, cd. *greenfield investments*). Inoltre, talvolta viene verificata anche l'alienazione di comparti critici di un'impresa e di alcuni valori patrimoniali importanti (cd. *assets*; in particolare in Germania, Finlandia, Francia, Italia e Austria).

Per definire il punto a partire dal quale un investimento può potenzialmente essere considerato critico, la maggior parte degli Stati si basa sull'entità della quota di partecipazione sul capitale o sui diritti di voto dell'impresa target. Tutti gli Stati analizzati procedono a una verifica a partire dall'acquisizione di una quota del 50 per cento dei diritti di voto o delle azioni di un'impresa. La stragrande maggioranza di essi verifica un investimento o l'eventuale acquisto di ulteriori quote anche per quote di minore entità (10 o 25 %). La verifica si basa sull'idea che un investitore può già esercitare un influsso determinante sulle scelte manageriali o accedere a dati, conoscenze o tecnologie sensibili anche con una partecipazione inferiore al 50 per cento. Se esistono altre possibilità d'influsso (p. es. titoli azionari speciali che conferiscono un diritto di

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

veto) che potrebbero consentire di eludere questi valori soglia, si rinuncia talvolta a valori soglia fissi.²⁷ Molti Stati (Australia, Germania, Italia, Giappone, Austria, Regno Unito, USA), inoltre, prevedono una verifica già a partire da una bassa soglia (p. es. 5 o 10 % delle quote sui diritti di voto) in taluni settori considerati altamente critici. In Germania, per esempio, il valore soglia per la verifica degli investimenti nel settore degli armamenti e per determinate infrastrutture critiche corrisponde a una partecipazione del 10 per cento. In alcuni casi (Australia, Canada) i valori soglia sono fissati anche in funzione del volume d'investimento.

2.6 Obbligo di notifica e di approvazione

In molti Stati OCSE è previsto un obbligo di notifica per gli investimenti soggetti a verifica (p. es. in Francia, Italia, Austria e in alcuni settori anche in Germania, Finlandia e USA). Di regola, questa notifica innesca il meccanismo di verifica. Nella maggior parte dei casi essa deve essere effettuata prima di realizzare il progetto d'investimento. In questi sistemi, le autorità possono procedere a una verifica anche se l'obbligo di notifica è stato violato intenzionalmente o per negligenza (elusione).

Alcuni Stati (p. es. la Finlandia) non conoscono un obbligo generale di notificare un investimento, ma gli investitori sono tenuti a notificare un investimento se esiste il dubbio che esso possa compromettere o minacciare l'ordine o la sicurezza pubblici. Questo sistema prevede anche la possibilità di bloccare un investimento, verificarlo e se del caso vietarlo, a prescindere dal fatto che esso sia o non sia già stato concretamente effettuato.

In diversi Stati (p. es. la Germania e gli USA) è prevista una combinazione di notifiche obbligatorie e facoltative. Negli USA, per esempio, gli investitori controllati da uno Stato sono tenuti a notificare i loro investimenti (cfr. al riguardo anche il n. 2.4). Alcuni Stati rilasciano in questo ambito certificati di sicurezza (p. es. la Germania e gli USA) per ridurre l'incertezza attorno alla necessità di una notifica. Nel complesso, la densità delle verifiche varia da uno Stato all'altro. In alcuni Stati è piuttosto bassa, con conseguente impatto sulla ponderazione dei rischi da parte degli investitori.

2.7 Procedura a più livelli, durata delle procedure e rimedi giuridici

In linea di principio, la maggior parte degli Stati ha introdotto una procedura di approvazione articolata in almeno due fasi. In una prima fase, l'autorità competente decide, sulla base di una notifica, se deve essere avviata una verifica approfondita. Nella maggior parte degli Stati (p. es. in Australia, Germania, Francia, Finlandia, Italia, Austria e Regno Unito), questa fase dura circa un mese. Se sussistono timori, in una seconda fase viene avviata una procedura di approvazione approfondita, che in genere dura altri due (Australia, Finlandia, Francia, Italia, Austria) o tre mesi (Germania). Negli USA è previsto un termine di 45 giorni per ciascuna delle due fasi, più un ulteriore termine di 15 giorni per un eventuale decisione presidenziale. Molti Stati prevedono inoltre la possibilità di prorogare il termine per concedere all'autorità competente sufficiente flessibilità nei casi complicati. Nella seconda fase quasi tutti gli Stati prevedono la possibilità di subordinare un progetto d'investimento a oneri o condizioni, di vietarlo o, se è già stato attuato, di ordinare la sua revoca in caso di necessità.

La maggior parte degli Stati concede agli investitori il diritto di impugnare una decisione, in particolare dinanzi al giudice. In alcuni Stati, invece (p. es. negli USA, se un'acquisizione non è ancora stata realizzata), il diritto di ricorrere contro queste decisioni non è riconosciuto.

2.8 Competenze

Nella maggior parte degli Stati (p. es. in Germania, Francia, Canada, Austria e Regno Unito), l'esecuzione della verifica degli investimenti compete al Ministero dell'economia, in alcuni Stati (p. es. Australia e USA) al Ministero delle finanze. Di norma, nel processo di verifica vengono

²⁷ Cfr. il rapporto OCSE «Investment policy developments, 2021», note marginali 17 segg., consultabile nel sito www.oecd.org > Investment > Investment policies related to national security and public order.

coinvolti anche altri ministeri. La collaborazione interministeriale è molto sviluppata in particolare in Germania, in Francia e negli USA. Negli USA la responsabilità delle verifiche è affidata a un comitato esecutivo interministeriale (CFIUS, Committee on Foreign Investment in the United States). Il comitato è presieduto dal Ministero delle finanze.

2.9 Cooperazione e deroghe (reciproche) alla verifica degli investimenti

Nel contesto del loro mercato interno, gli Stati membri dell'UE si escludono reciprocamente dalla verifica degli investimenti, anche se in alcuni settori critici quali quello degli armamenti alcuni di essi non concedono deroghe (p. es. per gli investimenti in Germania o in Italia). Inoltre, alcuni di questi Stati, tra cui la Germania (ma non nel settore degli armamenti) o l'Austria, dispensano dai loro sistemi di verifica degli investimenti anche la Svizzera. Altri Stati membri dell'UE, come per esempio la Francia o l'Italia, invece, non concedono eccezioni alla Svizzera. L'UE e i suoi Stati membri, al pari di molti altri Stati, non hanno formulato riserve in favore della verifica degli investimenti né nei loro accordi di libero scambio (ALS) né nell'AGCS. Perciò, essi fondano i loro sistemi di verifica degli investimenti applicati agli Stati terzi sulle disposizioni derogatorie previste nei pertinenti accordi (cfr. n. 6.2). Grazie al meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE- e la Commissione europea (cfr. n. 2), nelle decisioni possono essere presi in considerazione i timori rispettivi degli altri Stati per la sicurezza. Per le partecipazioni di minoranza in determinati settori (settori della «tecnologia critica», dell'«infrastruttura critica», dei «dati personali sensibili» e di taluni «immobili critici»), gli USA escludono gli investitori di alcuni Stati (attualmente gli investitori di Australia, Canada e Regno Unito), a patto che sia gli investitori sia gli Stati in questione adempiano alcune condizioni (tra cui un sistema vigente di verifica degli investimenti, un sistema di scambio delle informazioni ecc.). Gli USA non conoscono però eccezioni per le partecipazioni con le quali viene assunto il controllo di un'impresa.

2.10 Prassi

Nella prassi, i progetti d'investimento formalmente vietati sono una rarità.²⁸ In genere i progetti considerati critici vengono adeguati nell'ambito di oneri o condizioni imposte dalle autorità in modo da poter essere approvati. Talvolta, i progetti d'investimento per i quali si profilano difficoltà di approvazione da parte delle autorità (p. es. a causa della richiesta di un complemento di informazioni) e le cui possibilità di approvazione possono già ritenersi limitate, vengono anche ritirati prima della decisione finale. I dati disponibili sulle decisioni delle autorità sono dunque difficili da interpretare.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La nuova normativa proposta

Pericoli e minacce in primo piano

La verifica degli investimenti è volta a prevenire pericoli o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici causati dall'acquisizione di imprese svizzere da parte di investitori esteri.

La verifica deve permettere segnatamente di sventare i pericoli o le minacce seguenti:

- indisponibilità di un'impresa che fornisce una prestazione indispensabile all'intera economia e non sostituibile in tempo utile;
- dipendenza critica dell'esercito svizzero o di altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato da fornitori di componenti essenziali di beni d'armamento;

²⁸ Cfr. parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 20 dicembre 2018 sulla limitazione di investimenti; fonte: cfr. nota 22.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

- dipendenza critica delle autorità svizzere da fornitori di sistemi informatici fondamentali rilevanti per la sicurezza;
- dipendenza critica di infrastrutture aerospaziali internazionali a cui la Svizzera partecipa da fornitori di componenti essenziali per tali infrastrutture;
- accesso di un attore malintenzionato a dati centrali rilevanti per la sicurezza o a una grande quantità di dati personali degni di particolare protezione;
- distorsioni sostanziali della concorrenza nell'ambito di acquisizioni da parte di investitori esteri statali o parastatali che compromettono o minacciano l'ordine e la sicurezza pubblici.

Focalizzazione sugli investitori statali e parastatali

Di principio, le acquisizioni dettate da ragioni imprenditoriali non presentano grossi problemi. I rischi legati a investitori esteri privati dovrebbero dunque essere piuttosto contenuti. La valutazione dei rischi è invece diversa nel caso di investitori esteri che hanno legami con uno Stato, e segnatamente quando un'acquisizione è motivata anche da ragioni politiche. Si può dunque presumere che i pericoli o le minacce principali provengano da investitori esteri statali o parastatali. Anche in Parlamento, nel dibattito relativo alla mozione 18.3021, si è più volte sottolineata la necessità di considerare come possibilmente problematici in particolare gli investitori esteri statali o parastatali.

Pertanto, le acquisizioni da parte di investitori estero statali o parastatali in qualsiasi settore di attività devono essere approvate. Per gli investitori esteri privati, l'avamprogetto definisce i settori nei quali le acquisizioni devono essere soggette ad approvazione (e i relativi valori soglia). Le piccole imprese, invece, sono di principio escluse da tale obbligo, poiché la legge definisce una soglia generale per i casi di scarsa importanza.

Obbligo di approvazione in caso di acquisizione del controllo

Sono soggette ad approvazione tutte le operazioni che conducono all'acquisizione del controllo su un'impresa svizzera. L'obbligo di approvazione è imposto all'investitore estero. Per la definizione delle imprese che devono essere considerate svizzere vengono proposte due varianti. La differenza riguarda le filiali svizzere di gruppi societari esteri, che in un caso sono considerate imprese svizzere e nell'altro no.

Procedura di approvazione

La verifica degli investimenti si articola in due fasi successive. In una prima fase, che è di breve durata, si procede ad accertare se un'acquisizione può essere approvata direttamente o deve essere avviata una procedura di verifica. Se non sussiste la preoccupazione che l'acquisizione possa compromettere o minacciare l'ordine o la sicurezza pubblici, l'acquisizione può essere realizzata. Altrimenti occorre avviare una procedura di verifica che richiede un po' più di tempo.

Cooperazione con altri Stati e deroghe reciproche

La Svizzera può concludere con altri Stati accordi di cooperazione che disciplinano la concessione reciproca di deroghe alla verifica degli investimenti e lo scambio di dati nel singolo caso.

3.2 Coordinamento di compiti e finanze

La verifica degli investimenti sarà finanziata con la riscossione di emolumenti prelevati secondo i principi del diritto applicabile e per mezzo delle entrate fiscali generali. Per ulteriori informazioni sui costi previsti per la Confederazione si rimanda al numero 5.1.

3.3 Questioni relative all'esecuzione

La responsabilità per l'attuazione della verifica degli investimenti e per il coordinamento con le unità amministrative cointeressate e con il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) è affidata alla SECO. A tal fine è prevista la creazione di un nuovo servizio in seno alla SECO.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

La Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (Segreteria di Stato DFAE) e la Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (SG-DDPS) vengono sempre coinvolte in tutte le verifiche. Le altre unità amministrative cointeressate che vengono coinvolte dipendono dal settore in cui avviene l'acquisizione. Il SIC viene sempre consultato.

La decisione in merito alla necessità di avviare una procedura di verifica è presa di comune accordo tra le unità amministrative coinvolte (ossia dalla SECO e dalle unità amministrative cointeressate). In caso di disaccordo tra le unità amministrative coinvolte o di unanimità sulla necessità di vietare un'acquisizione, la decisione in merito all'approvazione spetta al Consiglio federale.

La SECO è tenuta a pubblicare annualmente un rapporto contenente informazioni aggregate sulle verifiche effettuate.

La verifica degli investimenti serve in particolare a verificare in talune circostanze acquisizioni che devono essere verificate indipendentemente anche nell'ambito di altri procedimenti. Simili accavallamenti sono previsti segnatamente nei seguenti ambiti: 1) verifica delle concentrazioni di imprese da parte della Commissione della concorrenza (COMCO)²⁹, 2) verifica del rispetto delle disposizioni sulle offerte pubbliche d'acquisto da parte della Commissione delle OPA³⁰ e 3) verifica, da parte dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), della garanzia di un'attività irreprensibile in caso di partecipazione qualificata a banche³¹, istituti finanziari³², imprese di assicurazione³³ e infrastrutture del mercato finanziario³⁴.

Queste verifiche, tuttavia, sono incentrate su un obiettivo diverso di quello perseguito con la verifica degli investimenti. Pertanto, la verifica degli investimenti e le altre verifiche evocate sono effettuate l'una indipendentemente dall'altra, poiché sono diverse anche le istanze decisionali. Inoltre, le varie verifiche possono essere condotte in parallelo (anche se la durata può essere diversa) o in ordine cronologico, a seconda dei casi.

L'essenziale è che le acquisizioni soggette alla verifica degli investimenti possono essere realizzate soltanto dopo la loro approvazione. Per esempio, se un'acquisizione è verificata simultaneamente anche dalla COMCO, l'investitore estero può decidere se preferisce che le due verifiche siano effettuate in parallelo o una dopo l'altra. Dal canto suo, il diritto di acquisizione si basa di principio sulla premessa che un offerente può concretizzare un'offerta di acquisizione soltanto se l'autorità non glielo vieta. Perciò, in pratica le offerte di acquisizione sottostanno già per regola alla condizione che non esista un divieto pronunciato da un'autorità. Secondo la prassi della Commissione delle OPA, simili condizioni sono assolutamente ammissibili e valgono fino alla realizzazione dell'offerta di acquisizione. La Commissione delle OPA ammette questo tipo di condizioni anche per le offerte obbligatorie.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1 *Scopo*

Lo verifica degli investimenti è intesa a impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici siano compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri. Un'acquisizione che compromette o minaccia per la sicurezza pubblica pregiudica in partico-

²⁹ Cfr. art. 10 LCart.

³⁰ Cfr. art. 125 segg. della legge federale del 19 giugno 2015 sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (Legge sull'infrastruttura finanziaria, LInFi; RS **958.1**).

³¹ Cfr. art. 3^{ter} della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR; RS **952**).

³² Cfr. art. 11 della legge federale del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (Legge sugli istituti finanziari, LIFi; RS **954.1**).

³³ Cfr. art. 21 della legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS **961.01**).

³⁴ Cfr. art. 9 LInFi.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

lare la capacità operativa dell'esercito svizzero o di altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato in Svizzera. La compromissione e la minaccia dell'ordine pubblico riguardano in particolare potenziali guasti a infrastrutture critiche le cui prestazioni non possono essere sostituite in tempo utile.

Art. 2 Campo d'applicazione

Capoverso 1: per la determinazione del campo d'applicazione materiale vale l'ampia definizione di impresa prevista all'articolo 3 lettera a. La legge si applica sia alle imprese di diritto privato sia a quelle di diritto pubblico. Il campo d'applicazione materiale copre anche le società con capacità patrimoniale (p. es. società di fondi) controllate da una o più persone all'estero o da uno Stato estero. Determinante è il concetto di controllo previsto dalla legge stessa (art. 3 lett. a). La legge si applica non solo alle persone giuridiche ma anche alle persone fisiche. Per esempio, una persona fisica può presentarsi come investitore diretto (art. 3 lett. d n. 3)

Capoverso 2: per la definizione del campo d'applicazione territoriale vale il principio del luogo in cui si verifica l'evento. In base a tale principio, la legislazione nazionale può riferirsi a elementi extraterritoriali se sussiste un legame interno inequivocabile tra questi elementi e il diritto nazionale. Questo legame risulta già dal solo fatto che un investitore estero è intenzionato ad acquisire un'impresa svizzera. In caso di potenziale compromissione o minaccia dell'ordine o della sicurezza pubblici, il diritto svizzero in materia di verifica degli investimenti è dunque applicabile.

Capoverso 3: questo capoverso disciplina una possibile eccezione al campo d'applicazione della proposta legge. La disposizione attribuisce al Consiglio federale, in determinate circostanze e in conformità con gli impegni assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale, la competenza di escludere dalla verifica degli investimenti gli investitori esteri che hanno la loro sede principale e la loro amministrazione centrale in un determinato Stato estero. Una verifica degli investimenti può potenzialmente discriminare un investitore estero. Tale pratica violerebbe gli obblighi di non discriminazione previsti dagli accordi internazionali (tra cui l'AGCS e gli ALS). Per motivi di ordine o di sicurezza pubblici possono però essere presi provvedimenti eccezionali, come appunto una verifica degli investimenti (cfr. a tale proposito il n. 6.2). Pertanto, se investitori esteri provenienti da un altro Stato fossero esclusi dalla verifica degli investimenti, occorrerebbe garantire che l'ordine e la sicurezza pubblici siano assicurati nonostante questa deroga. Di conseguenza, tale esclusione deve essere subordinata a determinate condizioni. È anche importante che il regime di esclusione sia concepito in modo tale da non causare una discriminazione arbitraria o ingiustificabile tra Paesi in cui prevalgono condizioni simili. A tale scopo devono essere definiti criteri obiettivi per le esclusioni, adempibili senza pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblici. In questi casi, in armonia con gli impegni assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale, sarebbe possibile rinunciare alla verifica degli investimenti. Prima di elaborare il messaggio chiariremo più dettagliatamente quali potrebbero essere i criteri di esclusione adatti e se tali criteri esistono effettivamente. Si potrebbe per esempio prevedere che lo Stato partner con cui concordare l'esclusione reciproca disponga anch'esso di una procedura di verifica degli investimenti, e che con tale stato sussista una stretta collaborazione atta a favorire tale verifica.

Art. 3 Definizioni

Lettera a: la definizione di *acquisizione* si basa sulla definizione di controllo consolidata nella prassi in materia di cartelli³⁵. Il concetto di assunzione del controllo ingloba tutti i tipi e mezzi possibili atti a conferire il controllo. Gli investitori esteri controllanti devono acquisire la possibilità di decidere le questioni essenziali riguardanti la gestione aziendale e di definire la politica aziendale generale. Tale concetto comprende non solo l'acquisizione diretta del controllo, ma anche il controllo indiretto. Inoltre, non è importante che questa possibilità sia effettivamente sfruttata nella pratica. Il concetto di assunzione del controllo è concretizzato con la menzione

³⁵ Cfr. art. 4 cpv. 3 LCart. L'art. 1 dell'ordinanza del 17 giugno 1996 concernente il controllo delle concentrazioni di imprese (RS **251.4**) specifica ulteriormente i criteri in base ai quali un'impresa acquisisce il controllo ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LCart.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

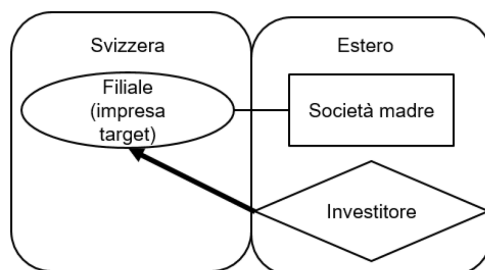
dell'acquisto di una partecipazione o della conclusione di un contratto, L'entità della quota che qualifica l'assunzione del controllo non può essere determinata in termini assoluti: dipende in particolare dalla forma giuridica e dalle altre circostanze giuridiche e fattuali. Nel caso di una società anonima individuale con pochi azionisti, la soglia critica è solitamente superata con una quota del 50 per cento dei diritti di voto; nel caso di una società quotata in borsa, una quota del 20 o 30 per cento dei diritti di voto può già essere sufficiente per raggiungere il controllo se la rappresentanza dei piccoli investitori nell'assemblea generale è notoriamente debole o molto eterogenea³⁶.

Il concetto di acquisizione comprende anche l'acquisto di attivi importanti (p. es. impianti, macchinari o brevetti). Tale inclusione serve a evitare che un'impresa ceda attivi importanti senza i quali non può più continuare a esercitare la sua attività economica e continui a esistere soltanto come involucro vuoto. Una tale vendita sarebbe paragonabile a un'acquisizione del controllo. Sono considerate acquisizioni anche le fusioni di almeno un'impresa estera con un'impresa svizzera precedentemente indipendenti.

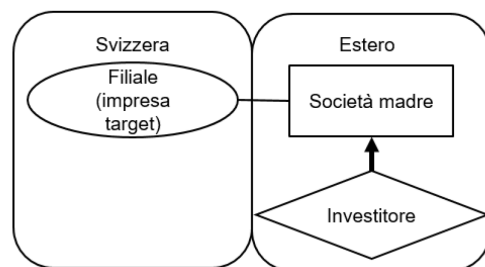
Inoltre, un'acquisizione è considerata tale soltanto se un investitore acquisisce un'impresa svizzera già esistente o parti di essa. Pertanto, la costituzione di una nuova impresa (cosiddetto investimento in nuove aree, in inglese: *greenfield investment*) non è assoggettata alla verifica degli investimenti.

Lettera b: il termine *impresa* è inteso in senso lato e si ispira all'articolo 2 capoverso 1^{bis} LCart. La forma giuridica è irrilevante in questa definizione. L'unico fattore decisivo è che si tratti di un acquirente o di un fornitore di beni o prestazioni di servizi nel processo economico.

Lettera c: per definire le entità giuridiche che devono essere considerate *imprese svizzere* sono al vaglio due varianti. Entrambe si basano sull'iscrizione della persona giuridica in questione al registro di commercio, ma differiscono nel modo in cui viene considerata una filiale svizzera che fa parte di un gruppo estero di imprese. Con la variante 1, una filiale svizzera che fa parte di un gruppo societario estero sarebbe considerata un'impresa svizzera, ma non con la variante 2. La seguente acquisizione sarebbe quindi assoggettata alla verifica degli investimenti soltanto secondo la variante 1:



Dato che il concetto di acquisizione comprende anche il controllo indiretto (vedi commento ad lett. a), nella variante 1 sarebbe compresa anche la seguente acquisizione, poiché la filiale in Svizzera sarebbe considerata un'impresa svizzera e il controllo indiretto sarebbe acquisito con l'acquisizione della società madre:



³⁶ Cfr. a questo proposito anche le spiegazioni di cui al messaggio del 23 novembre 1994 concernente una legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (Legge sui cartelli, LCart) (FF 1995 I 389, cfr. pag. 441).

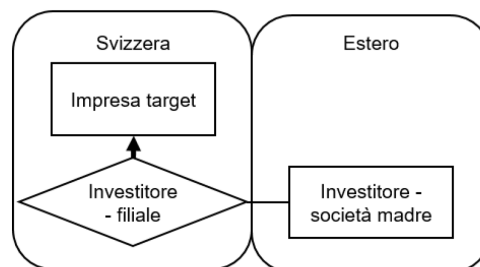
Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

La stessa operazione non sarebbe invece compresa nella variante 2, poiché per definizione la filiale in Svizzera non sarebbe un'impresa svizzera.

Vantaggi e svantaggi delle varianti per la definizione di un'impresa svizzera: rispetto alla variante 2, la variante 1 comporta una maggiore probabilità di includere acquisizioni problematiche. In ultima analisi, il pericolo o la minaccia per l'ordine o la sicurezza pubblici della Svizzera derivante dall'acquisizione non dipende dal fatto che l'impresa svizzera sia o non sia già in mani estere. Per esempio, esistono gestori di infrastrutture critiche che appartengono a società estere, benché la maggior parte delle imprese che gestiscono queste infrastrutture siano di proprietà dello Stato (Confederazione, Cantone o Comune)³⁷. È invece importante sapere se un'acquisizione da parte di un (nuovo) investitore estero potrebbe far insorgere uno dei pericoli o delle minacce evocati al numero 3.1. Un privato cittadino straniero proprietario di un'impresa svizzera, per esempio, potrebbe non comportare alcun rischio, mentre la rivendita di questa impresa a un determinato investitore statale o parastatale potrebbe comportare una minaccia o un pericolo per l'ordine o la sicurezza pubblici. Inoltre, la verifica degli investimenti potrebbe essere elusa da una tale cascata di cessioni e rivendite. La variante 2 potrebbe anche causare una distorsione della concorrenza a vantaggio degli investitori esteri, poiché gli investitori svizzeri dovrebbero prevedere un valore commerciale inferiore a quello degli investitori esteri, per i quali una rivendita non sarebbe più soggetta a verifica. La variante 1, d'altra parte, comporterebbe maggiori costi di regolamentazione rispetto alla variante 2, poiché a causa del concetto più ampio di società target occorrerebbe verificare un maggior numero di acquisizioni: secondo il servizio di verifica RFA (cfr. anche n. 5), nel periodo 2016-2020 avrebbero dovuto essere verificate circa 45 acquisizioni all'anno nella variante 1 e circa 23 nella variante 2. Inoltre, con la variante 1, le filiali costituite da un gruppo societario estero come parte di un *greenfield investment* e in seguito vendute sarebbero assoggettate alla verifica degli investimenti al momento della cessione. Inoltre, con tale variante 1 verrebbero utilizzati concetti diversi per qualificare una filiale di un gruppo societario estero come svizzera o estera: se una tale filiale agisse nel ruolo di investitore, sarebbe qualificata come impresa estera. Se invece fosse acquisita da un investitore estero, sarebbe considerata svizzera.

Lettera d: per *investitore* estero si deve intendere di principio chiunque abbia intenzione di acquisire un'impresa svizzera. Per determinare in quali casi si tratta di un investitore *estero* ci si basa, per le imprese (n. 1), sul luogo in cui è ubicata la sede principale o l'amministrazione centrale: se questa non è ubicata in Svizzera, l'investitore è considerato estero. Per sede principale si intende la sede statutaria, e per amministrazione centrale si intende la sede effettiva dell'impresa, dalla quale viene svolta l'attività fondamentale dell'azienda. Nel caso delle imprese appartenenti a un gruppo societario, ci si basa sul luogo in cui è ubicata la sede principale e l'amministrazione centrale del gruppo (*holding*).

Una filiale svizzera investitrice appartenente a una multinazionale con sede principale e amministrazione centrale fuori dei confini svizzeri è dunque considerata anch'essa come investitore estero. Di conseguenza, nella seguente ipotesi l'investimento sarebbe assoggettato a verifica:

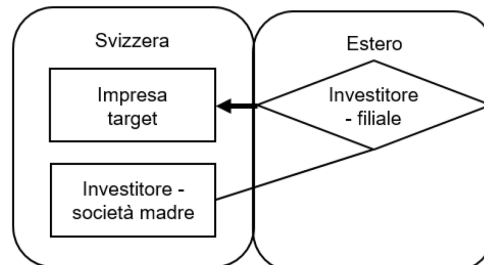


³⁷ Cfr. n. 3.2 del rapporto «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» («Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti»), in tedesco e francese; riassunto in italiano; fonte: cfr. nota 5).

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

In tal modo, le possibilità di elusione sono minimizzate: per non essere considerato come investitore estero, un gruppo societario dovrebbe innanzitutto trasferire la propria sede principale o amministrazione centrale in Svizzera. Non sarebbe invece sufficiente che costituisse una filiale domiciliata in Svizzera.

Una filiale estera, invece, *non sarebbe considerata* come investitore estero se la sede principale o amministrazione centrale del gruppo fosse ubicata in Svizzera. Nella seguente ipotesi, dunque, l'investimento non sarebbe assoggettato a verifica:



Sono considerate investitori esteri anche le società con capacità patrimoniale (p. es. le società di fondi) controllate da una o più persone all'estero o da uno Stato estero (n. 2). Il concetto di controllo è quello definito all'articolo 3 lettera a.

Anche le persone fisiche che *non* sono cittadine svizzere ai sensi della legge federale del 20 giugno 2014³⁸ sulla cittadinanza svizzera (LCit) e si presentano come investitori diretti sono considerate investitori *esteri* (n. 3). Invece, le persone fisiche provenienti da Stati membri dell'UE/AELS e che in virtù dell'Accordo del 21 giugno 1993³⁹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione, ALC) o della Convenzione del 4 gennaio 1960⁴⁰ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS) vogliono esercitare un'attività lucrativa indipendente mediante un'acquisizione in Svizzera non sono assoggettati alla verifica degli investimenti per tale acquisizione.

Art. 4 Acquisizioni soggette all'obbligo di approvazione

Capoverso 1: questa disposizione definisce quali acquisizioni di imprese svizzere sono soggette all'obbligo di approvazione. Queste acquisizioni devono essere approvate prima di essere realizzate.

Capoverso 1 lettera a: di principio, le acquisizioni dettate da ragioni imprenditoriali non presentano grossi problemi. Pertanto, gli investitori esteri privati dovrebbero comportare minori rischi. La valutazione dei rischi è invece diversa nel caso di investitori esteri che hanno legami con uno Stato, e segnatamente quando un'acquisizione è motivata anche da ragioni politiche. Si può dunque partire dall'idea che i pericoli o le minacce principali provengano da investitori esteri statali o parastatali. Di conseguenza, l'obbligo di approvazione è strutturato diversamente a seconda che si tratti di investitori esteri *statali o parastatali* o di investitori esteri *privati*. Anche in Parlamento, nel dibattito relativo alla mozione 18.3021, si è più volte sottolineata la necessità di considerare come problematici in particolare gli investitori esteri statali e parastatali.

Perciò, per le acquisizioni realizzate da questi investitori è previsto un obbligo di approvazione illimitato (tranne i casi di scarsa importanza di cui al cpv. 2): le acquisizioni di imprese svizzere da parte di questa categoria di investitori è soggetta ad approvazione, a prescindere dal settore.

La definizione degli investitori esteri statali o parastatali serve a individuare gli investitori esteri che hanno legami con uno Stato. Per investitore statale o parastatale si intende un investitore direttamente o indirettamente controllato da un ente statale. Il concetto di controllo è quello già

³⁸ RS 141.0

³⁹ RS 0.142.112.681

⁴⁰ RS 0.632.31

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

formulato nella definizione di acquisizione di cui all'articolo 3 lettera d, che comprende tutte le forme e gli strumenti che fondano un controllo. Per ente statale in questo senso si intende per esempio, nel caso di una monarchia, anche la casa reale. L'ente statale estero controllante deve avere la possibilità di definire le questioni essenziali della gestione d'impresa e la politica aziendale generale. Non importa, invece, in quale misura faccia effettivamente uso di tale possibilità.

Capoverso 1 lettere b e c: Nei settori in cui non è possibile escludere totalmente che un'acquisizione da parte di un investitore estero privato comporti l'esistenza di rischi per l'ordine e la sicurezza pubblici, l'obbligo di approvazione si estende a tutti gli investitori esteri, e quindi non solo agli investitori statali e parastatali ma anche agli investitori privati. Si tratta per esempio di infrastrutture considerate particolarmente critiche o di settori che toccano la capacità operativa dell'esercito o di altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato. Per garantire sufficiente chiarezza riguardo alle acquisizioni soggette in qualsiasi caso a obbligo di approvazione, il settore in questione è definito con la massima precisione possibile. La legge distingue tra i settori per i quali non è previsto un limite di cifra d'affari (lett. b, esclusi i casi di scarsa importanza di cui al cpv. 2) e quelli per i quali è previsto un limite di cifra d'affari di 100 milioni di franchi svizzeri (lett. c).

Nelle considerazioni che seguono sono descritti più da vicino soltanto i settori che necessitano di spiegazioni.

Capoverso 1 lettera b numero 1: questo punto descrive le imprese svizzere che forniscono componenti per beni d'armamento all'esercito svizzero o ad altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato o che forniscono loro servizi indispensabili per garantire la loro operatività. Si tratta dunque di relazioni d'affari di grande importanza per la politica d'armamento. Può trattarsi sia di materiale informatico e di software (p. es. sistemi d'arma, mezzi di comunicazione, sistemi di cifratura) sia di servizi (manutenzione, integrazione, esercizio, strumenti di supporto all'armamento). Si può pensare per esempio ad acquisti che per ragioni di politica di sicurezza sono stati aggiudicati per incarico diretto o mediante invito, sfruttando il margine di manovra offerto dalla legislazione in materia di appalti pubblici. Esiste dunque un nesso con la base tecnologica e industriale rilevante per la sicurezza della Svizzera (STIB).⁴¹ Tuttavia, la STIB è definita in modo decisamente più ampio. L'uso del tempo presente chiarisce inoltre che si tratta di relazioni d'affari attuali. Se un'impresa ha già fornito in passato importanti componenti per beni d'armamento che non sono più utilizzati o se non esiste più una relazione d'affari duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione), questo aspetto è irrilevante. Nel prosieguo dei lavori il Consiglio federale esaminerà in quale misura occorrerà precisare a livello di ordinanza i componenti per beni d'armamento menzionati dalla legge, per migliorare la certezza del diritto.

Capoverso 1 lettera b numero 2: La legge federale del 13 dicembre 1996⁴² sul materiale bellico (LMB) e la legge federale del 13 dicembre 1996⁴³ sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego, LBDI) disciplinano in particolare il controllo dell'esportazione di materiale bellico, di beni a duplice impiego, di beni militari speciali e di beni strategici. Il controllo riguarda anche il trasferimento delle pertinenti conoscenze. Dal punto di vista della politica di sicurezza, è opportuno verificare non solo l'esportazione di questi beni, ma in particolare anche impedire che un investitore estero al quale è fatto divieto di acquistare questi beni possa acquisire l'impresa produttrice e accedere in tal modo non solo ai beni ma anche alla relativa tecnologia. Il collegamento diretto con l'assoggettamento dell'impresa all'obbligo di autorizzazione per l'esportazione di questi beni fa la massima chiarezza sulla necessità di approvare un'acquisizione. Anche sotto questo aspetto la situazione determinante è quella esistente al momento dell'acquisizione: è dunque irrilevante sapere se sia stata necessaria un'autorizzazione in passato

⁴¹ Cfr. www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica del Consiglio federale in materia d'armamento > Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB).

⁴² RS 514.51

⁴³ RS 946.202

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

ma non più al momento dell'acquisizione, se si tratta di casi in cui i beni soggetti ad autorizzazione non vengono più prodotti. La categoria dei beni strategici ai sensi della LBDI consente di includere nell'obbligo di approvazione i fornitori importanti di infrastrutture aeronautiche internazionali sviluppate o gestite con la partecipazione della Svizzera (e segnatamente il sistema di navigazione e localizzazione satellitare Galileo). In alcuni casi esiste un'intersezione con il capoverso 1 lettera b numero 1, e segnatamente quando si tratta di un'impresa svizzera che fornisce all'esercito o ad altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato un componente essenziale per beni d'armamento. La cerchia delle imprese svizzere che rientrano potenzialmente sotto il numero 2 di questa disposizione è però molto più vasta e copre una parte importante del settore della metalmeccanica, dell'elettrotecnica e della metallurgia.

Capoverso 1 lettera b numero 3: questo numero riguarda le reti elettriche e oltre ai proprietari e ai gestori della rete di trasmissione (Swissgrid) comprende anche tutti i proprietari o gestori di reti di distribuzione del livello 3 e/o di reti di distribuzione di livello inferiore, purché smerchino almeno 450 GWh all'anno (acquistati da consumatori finali e altri ridistributori, valore netto).

Capoverso 1 lettera b numero 7: In linea con la lettera b numero 1, devono essere assoggettate alla verifica degli investimenti anche le imprese svizzere che forniscono alle autorità statali sistemi informatici cruciali rilevanti per la sicurezza o che offrono tali servizi. Anche in questo caso, l'uso del tempo presente chiarisce che si tratta di relazioni d'affari attuali. Se un'impresa ha fornito in passato sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza che non sono più utilizzati o se non sussiste più una relazione d'affari duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione), questo aspetto è irrilevante. Per autorità statali si intendono le autorità a tutti i livelli dello Stato. Per sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza si intendono per esempio i sistemi utilizzati dal SIC o dalla polizia per la comunicazione o la cifratura di messaggi. Questa disposizione non si applica invece ai sistemi informatici che non hanno una rilevanza centrale per la politica di sicurezza, come per esempio i sistemi per la gestione degli affari o la gestione documentale.

Capoverso 1 lettera c numero 3: questo numero si riferisce segnatamente agli aeroporti di Ginevra e Zurigo e ai porti svizzeri sul Reno. Non riguarda invece gli aeroporti o porti regionali, e nemmeno l'aeroporto di Basilea, che non essendo un'impresa iscritta nel registro di commercio svizzero non figura come impresa svizzera. In virtù del disciplinamento previsto dalla Convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949⁴⁴ relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, a Blotzheim, tuttavia, l'aeroporto non potrebbe essere venduto senza il consenso della Svizzera. Gli impianti di trasbordo per il traffico combinato (impianti di trasbordo TC) sono impianti di importanza nazionale sotto il profilo della politica dei trasporti ai sensi della legge federale del 25 settembre 2015⁴⁵ sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione (LTM).

Capoverso 1 lettera c numero 4: questo numero si riferisce alle imprese ai sensi dell'articolo 2 della legge federale del 20 dicembre 1957⁴⁶ sulle ferrovie (Lferr) e che possiedono o esercitano un'infrastruttura ferroviaria svizzera ai sensi dell'articolo 62 Lferr. Con ciò si intendono per esempio i binari e le relative vie d'accesso (p. es. attraverso i marciapiedi) o le stazioni di carico pubbliche.

Capoverso 1 lettera c numero 8: la definizione del termine «acquisizione» (cfr. art. 3 lett. a) ingloba anche l'acquisizione di parti di un'impresa, e pertanto, nel caso delle banche aventi rilevanza sistemica, sarebbero comprese anche le loro società madri e le società del gruppo importanti e i conglomerati ai sensi dell'articolo 2^{bis} LBCR. Nel caso delle banche, la cifra d'affari rappresenterebbe un criterio poco significativo. Per valutare la loro importanza economica è meglio basarsi sui proventi lordi. Perciò, in linea con l'articolo 9 capoverso 3 LCart, per le banche fanno stato i proventi lordi anziché la cifra d'affari.

⁴⁴ RS 0.748.131.934.92

⁴⁵ RS 742.41

⁴⁶ RS 742.101

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Capoverso 2: le acquisizioni di piccole imprese devono essere di principio escluse dalla verifica degli investimenti. Anzitutto è quasi impossibile che l'acquisizione di una piccola impresa possa compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici. Tuttavia, anche una piccola impresa (p. es. una start-up) potrebbe sviluppare tecnologie rilevanti per la sicurezza. A questo riguardo occorre però sottolineare che in particolare per le start-up il finanziamento è una questione vitale, e spesso contano molto anche gli investitori esteri. Onde evitare per quanto possibile di impedire il finanziamento delle piccole imprese, occorre di principio evitare di limitarle nella ricerca di investitori adeguati. Occorre inoltre presumere che le imprese che forniscono componenti per beni d'armamento o all'esercito svizzero o ad altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato o forniscono loro servizi indispensabili alla loro operatività (cfr. commento ad cpv. 1 lett. b n. 1) non rientrino nel novero delle piccole imprese. In secondo luogo, questa soluzione contribuisce a evitare di caricare eccessivamente il servizio di verifica degli investimenti con casi di scarsa importanza. Perciò, le acquisizioni di imprese svizzere che negli ultimi esercizi contavano in media meno di 50 equivalenti a tempo pieno e che hanno generato, nel mondo, una cifra d'affari annua inferiore a 10 milioni di franchi non soggiacciono all'obbligo di approvazione. Questa soglia che definisce i casi di scarsa importanza si ispira alla definizione applicata dall'Ufficio federale di statistica (UST) e alla definizione di piccola impresa adottata nell'UE.⁴⁷ La legge austriaca sul controllo degli investimenti, per esempio, prevede una soglia analoga per i casi di scarsa importanza. Il rapporto tra cifra d'affari (in mio. CHF) e il numero di equivalenti a tempo pieno (nel nostro caso 0,2), inoltre, si situa entro il limite a partire dal quale una società è tenuta a sottoporre il proprio conto annuale a revisione ordinaria in virtù dell'articolo 727 CO⁴⁸ (0,16).

Capoverso 3: il Consiglio federale deve avere la possibilità di definire per un periodo di tempo limitato ulteriori categorie di imprese la cui acquisizione deve sottostare in futuro all'obbligo di approvazione. Tale possibilità comprende per esempio anche l'abbassamento di un limite di cifra d'affari. Limitando questa facoltà ai casi in cui altrimenti l'ordine e la sicurezza pubblici non sarebbero garantiti, l'avamprogetto stabilisce che simili misure temporanee possono essere adottate soltanto in situazioni straordinarie. In tutti gli altri casi occorre seguire il processo legislativo ordinario. La durata massima di queste misure, inoltre, è limitata a dodici mesi. Per mantenere le misure al di là di tale limite occorre procedere a una modifica della legge.

Art. 5 Criteri di approvazione

Capoverso 1: se non vi è motivo di temere che l'ordine e la sicurezza pubblici siano compromessi o minacciati da un'acquisizione d'impresa, l'acquisizione è approvata. Altrimenti viene vietata. Tutto dipende dunque dai cambiamenti indotti dall'acquisizione.

Il rischio che un'acquisizione generi un rischio per l'ordine e la sicurezza pubblici deve essere inteso come il prodotto tra la probabilità che si realizzi e la potenziale entità del danno. La probabilità di realizzazione è determinata sostanzialmente da due fattori. Il primo consiste nel sapere se l'investitore estero, ovvero la sua amministrazione e gestione e il proprietario finale, godono di buona reputazione e possono assicurare un'attività aziendale irreprensibile. Il secondo consiste nel determinare se l'investitore estero ha accesso a settori critici dell'impresa svizzera. La potenziale entità del danno dipende a sua volta in modo decisivo dalla vulnerabilità insita nell'oggetto acquisito, e dal fatto di sapere che cosa accadrebbe se un investitore sfruttasse effettivamente tale vulnerabilità. Se una di queste dimensioni tende a zero, tende a zero anche il rischio connesso all'acquisizione.

Dato che l'acquisizione deve essere approvata prima di essere realizzata (cfr. art. 4 cpv. 1), tale valutazione deve essere effettuata *ex ante*. Il fattore determinante per la decisione in merito all'approvazione o al divieto di un'acquisizione è dunque rappresentato dal rischio potenziale. Per quanto riguarda la probabilità di realizzazione, occorre tentare di indovinare anticipatamente il comportamento dell'investitore estero, poiché un comportamento concreto non può essere osservato in anticipo. Ma in molti casi anche l'entità del danno può essere stimata

⁴⁷ Cfr. www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Industria, servizi > Imprese e addetti > Struttura economica: Imprese > Piccole e medie imprese.

⁴⁸ RS 220

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

soltanto approssimativamente, e non può essere stimata concretamente, poiché simili eventi sono rari e dunque mancano valori di osservazione.

Capoverso 2: precisando i criteri di approvazione da considerare per la valutazione di un caso concreto, la legge chiarisce gli ambiti tematici da approfondire nell'ambito della procedura di approvazione. Tuttavia, tale enumerazione non è esaustiva, poiché nel valutare un caso specifico possono essere considerati anche altri criteri. Inoltre, l'avamprogetto non stabilisce in anticipo quale forma debbano assumere i suddetti criteri affinché un'acquisizione sia vietata. La soluzione proposta accorda alla SECO e alle unità amministrative cointeressate un certo margine discrezionale nel valutare il singolo caso. Il processo decisionale, tuttavia, è strutturato in modo che i divieti e le acquisizioni sulle quali le unità amministrative coinvolte non sono unanimi siano sempre valutati dal Consiglio federale (cfr. commento ad art. 7 e 8). In ultima analisi, però, deve essere sempre adempiuto quanto disposto al capoverso 1: un'acquisizione può essere vietata soltanto se vi è motivo di temere che essa possa compromettere o minacciare l'ordine o la sicurezza pubblici.

Le lettere a - d servono segnatamente a valutare se l'amministrazione e la gestione dell'investitore estero e del suo proprietario finale godono di buona reputazione e possono assicurare un'attività aziendale irreprensibile. Le lettere e e f servono in particolare a stimare l'entità del danno potenziale. La lettera g serve a valutare se uno Stato esercita un'influenza che causerebbe una distorsione sostanziale della concorrenza tale da compromettere o minacciare l'ordine o la sicurezza pubblici.

I criteri sono illustrati qui di seguito in maniera dettagliata.

Capoverso 2 lettera a: questa disposizione stabilisce in quale modo occorre valutare un'acquisizione quando l'investitore è già stato giudicato negativamente nel passato o prende parte ad attività giudicate negativamente. Inoltre, occorre tener conto anche di altre eventuali attività che compromettono o hanno compromesso l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza della Svizzera, per esempio ad attività criminali (p. es. partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale). Nella valutazione vanno incluse anche le attività che hanno o hanno avuto un impatto negativo sull'ordine o sulla sicurezza pubblici di un altro Stato. Tuttavia, è essenziale tener conto del contesto vigente nello Stato in questione.

Capoverso 2 lettera b: può darsi che in vista di un'acquisizione un investitore estero tenti o abbia tentato di ottenere informazioni sull'impresa svizzera mediante attività di spionaggio per procurarsi un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Tali attività di spionaggio possono essere esercitate direttamente dall'investitore, o dal suo Stato di origine che può essersi avvalso in particolare con strumenti di intelligence per poi trasmettere le informazioni acquisite. Simili avvenimenti possono fornire indicazioni sul movente di un investitore.

Capoverso 2 lettera c: un investitore estero può praticare o aver praticato attività di spionaggio in un contesto diverso da quello dell'acquisizione in questione (p. es. con attività di spionaggio politico o economico ai sensi degli art. 272 e 273 CP⁴⁹). Si può anche immaginare che non abbia praticato di persona tali attività di spionaggio ma che le abbia commissionate ad altri. Anche gli avvenimenti di questo tipo devono essere integrati nella valutazione dell'investitore estero. Talvolta può essere difficile comprovare l'esistenza di attività di spionaggio. Perciò, spesso sussisterà soltanto un fondato sospetto.

Capoverso 2 lettera d: le sanzioni inflitte sono spesso di natura finanziaria, le quali imporrebbero automaticamente di vietare un'acquisizione da parte dell'investitore estero sanzionato. Ma se un investitore estero non è stato sanzionato personalmente, non è possibile escludere a priori che sia stato sanzionato invece il proprietario finale che gli sta a monte.

Capoverso 2 lettera e: L'insostituibilità è da intendersi come il pericolo che un processo, un sistema o un'installazione critica non possano essere offerti e forniti nella stessa forma da altri operatori del mercato o affidati in tempo utile ad altri fornitori di prestazioni. Se non vi è insostituibilità, è poco probabile che sussista un pericolo o una minaccia per l'ordine o la sicurezza

⁴⁹ RS 311.0

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

pubblici, poiché l'indisponibilità dell'impresa in questione non potrebbe provocare un danno consistente. Per esempio, se la sostituibilità è assicurata, un altro Stato non potrebbe seriamente minacciare di sabotare un'impresa da esso controllata. Inoltre, se le prestazioni fornite da un'impresa sono sostituibili, il fatto di trascurare intenzionalmente un investimento non comporterebbe un pericolo o una minaccia per l'ordine o la sicurezza pubblici. Il classico caso che rappresenta l'insostituibilità ai sensi della suddetta definizione è quello delle banche di rilevanza sistemica.⁵⁰ Il tempo ammissibile per la sostituibilità di un servizio, di un prodotto o di un'infrastruttura dipende dalla valutazione delle sue ripercussioni sull'ordine o la sicurezza pubblica. Si può per esempio partire dal fatto che la sostituzione di una componente essenziale di un bene d'armamento (o la valutazione di altri possibili offerenti) richieda più tempo rispetto al caso in cui diventa indisponibile un'impresa le cui funzioni possono essere sostituite abbastanza rapidamente sul mercato o garantite con un dispendio sostenibile da una società di ripiego.

Capoverso 2 lettera f: questa disposizione consente di valutare i rischi derivanti dalla possibilità per un investitore di accedere a dati centrali rilevanti per la sicurezza o a grandi quantità di dati degni di particolare protezione. Per esempio, un investitore estero potrebbe essere obbligato o forzato dalle autorità statali del suo Paese d'origine a fornire loro questi dati.

Capoverso 2 lettera g: occorre anche tener conto delle situazioni in cui l'acquisizione da parte di un investitore statale o parastatale estero causa distorsioni sostanziali della concorrenza tali da compromettere o minacciare l'ordine o la sicurezza pubblici. In questo senso non si intendono le distorsioni della concorrenza in quanto tali (cfr. le considerazioni di cui al n. 1.2), bensì le loro ripercussioni sull'ordine o la sicurezza pubblica. Per esempio, un'acquisizione da parte di un investitore statale o parastatale estero potrebbe causare a un'impresa svizzera un vantaggio concorrenziale atto a provocare il fallimento di un concorrente svizzero. Se questo concorrente fosse anche fornitore di un componente essenziale di un bene d'armamento dell'esercito, l'acquisizione potrebbe compromettere o minacciare la pubblica sicurezza.

Capoverso 3: l'avamprogetto concede alla SECO un determinato margine discrezionale nel tener conto, nell'ambito della valutazione, del grado di cooperatività di un investitore nei confronti delle autorità. Può trattarsi della disponibilità a collaborare nell'ambito di una procedura di verifica pendente o conclusa (p. es. nel produrre ulteriori documenti) o della cooperatività dimostrata in passato nei confronti di altre autorità. In primo luogo, questa disposizione fornisce alla SECO un pretesto per intervenire nei confronti di investitori esteri che tentano di ostacolare la verifica. In secondo luogo, la regola può fornire anche indicazioni sull'esistenza o inesistenza di garanzie sufficienti di un'attività aziendale irreprensibile. Sono fatti salvi i casi in cui l'investitore estero ha il diritto di rifiutarsi di collaborare. Essendo di natura formale, contrariamente ai criteri materiali previsti al capoverso 2, questo criterio viene disciplinato in un capoverso a sé stante.

Capoverso 4: Invece di essere totalmente vietata, un'acquisizione può anche essere approvata con oneri o condizioni dettati nel singolo caso da un controllo della proporzionalità. Tali oneri o condizioni trovano un limite nello scopo della verifica degli investimenti. Possono dunque essere imposti soltanto oneri o condizioni atti a scongiurare ogni pericolo o minaccia per l'ordine o la sicurezza pubblici che risulterebbe dall'acquisizione. Questa restrizione è importante, poiché sussiste il rischio che le autorità decisionali possano essere spinte (dall'opinione pubblica) a praticare una politica settoriale e/o tecnologica selettiva per salvaguardare o promuovere determinate strutture economiche. Un esempio degli oneri da escludere potrebbe consistere nell'obbligo di garantire il mantenimento o la creazione di posti di lavoro. Sinora il Consiglio federale si è sempre dichiarato contrario a simili ingerenze eccessive da parte dello Stato. Scegliendo gli oneri o le condizioni appropriati, occorre tener conto anche del fatto che di norma si tratta di aspetti confidenziali, e quindi non rivelati al pubblico (p. es. per ragioni legate alla politica in materia di sicurezza). Questa esigenza può generare costi occulti, che

⁵⁰ Cfr. rapporto finale della Commissione di esperti del 20 ottobre 2010 sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

inciderebbero negativamente sugli azionisti di minoranza o anche sui finanziatori che ne rimarrebbero all'oscuro. Verrebbero create anche diverse categorie di imprese (quelle con e quelle senza oneri e condizioni), fatto che potrebbe causare distorsioni della concorrenza. Questa disposizione è di natura dichiarativa, poiché sarebbe possibile imporre oneri o condizioni a prescindere da quanto previsto dalla legge.

Art. 6 Domanda

Capoverso 1: questo capoverso disciplina innanzitutto il momento della presentazione della domanda. Siccome l'acquisizione deve essere approvata prima di essere attuata (cfr. art. 4 cpv. 1), anche la domanda deve dunque essere presentata prima dell'attuazione. In secondo luogo, questa disposizione precisa che l'investitore estero deve presentare la domanda alla SECO. La designazione di un unico attore tenuto a presentare la domanda è una scelta giustificata, poiché consente di disciplinare in modo chiaro le responsabilità. Per questo scopo l'acquirente è più adatto del venditore, poiché quest'ultimo non sa necessariamente che un investitore intende realizzare un'acquisizione (p. es. nel caso di un'acquisizione ostile).

Capoverso 2: questo capoverso contiene una norma di delega che incarica il Consiglio federale di definire in modo esaustivo a livello di ordinanza i documenti che l'investitore è tenuto a presentare alla SECO unitamente alla domanda di cui al capoverso 1. Potrebbe trattarsi in particolare di una descrizione dell'attività aziendale dell'investitore e dell'impresa svizzera, dell'illustrazione della struttura dei rapporti di proprietà (e segnatamente del proprietario finale) o delle fonti di finanziamento o di informazioni relative alla valutazione della reputazione e alla garanzia di un'attività irrepreensibile.

Art. 7 Approvazione diretta o avvio della procedura di verifica

Capoverso 1: la verifica degli investimenti si articola in due fasi successive. Nella prima si decide se un'acquisizione può essere approvata direttamente o se deve essere avviata una procedura di verifica (cfr. commento ad art. 8). Affinché le parti coinvolte sappiano al più presto con certezza se sarà avviata una procedura di verifica, questa prima decisione deve essere presa entro un mese. Tale termine decorre a partire dal momento in cui la SECO è in possesso di tutti i documenti di cui deve essere corredata la domanda. Per decidere se approvare un'acquisizione o avviare una procedura di verifica la SECO agisce d'intesa con le unità amministrative cointeressate (per la definizione di unità amministrative cointeressate, cfr. il commento ad art. 10) e consulta previamente il SIC, che di regola svolgerà accertamenti in merito all'investitore presso gli omologhi servizi esteri. Questa soluzione garantisce che il processo di approvazione tenga pienamente conto di tutte le opinioni e di tutti i giudizi rilevanti.

In casi d'emergenza, nei quali un'acquisizione deve poter essere approvata urgentemente per scongiurare un grave turbamento dell'ordine o della sicurezza pubblici, si può eccezionalmente rinunciare a una procedura di verifica ai sensi della presente legge applicando il diritto d'urgenza.

Capoverso 2: se le unità amministrative coinvolte (ossia la SECO e le unità amministrative cointeressate) non riescono a decidere di comune accordo se un'acquisizione può essere approvata direttamente o deve essere avviata una procedura d'approvazione, occorre avviare tale procedura.

Capoverso 3: Per limitare l'onere per le autorità, i casi di scarsa importanza devono poter essere decisi dalla sola SECO. Può essere considerato di scarsa importanza anche il caso in cui esiste un precedente (p. es. se si tratta di un investitore già noto). Perciò, le unità amministrative coinvolte devono poter decidere insieme in quali casi rinunciare a un trattamento congiunto. Questa decisione può essere presa *ad hoc* o sulla base di una regola di principio.

Capoverso 4: se è avviata una procedura di verifica, la SECO ne informa per scritto l'investitore estero e l'impresa svizzera. Questa comunicazione non costituisce una decisione. Se un'acquisizione viene approvata già a questo punto, la SECO notifica l'approvazione all'investitore estero e all'impresa svizzera mediante decisione impugnabile ai sensi dell'articolo 5 della

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

legge federale del 20 dicembre 1968⁵¹ sulla procedura amministrativa (PA). La forma scritta deve adempiere anch'essa i requisiti della PA, la quale prevede anche la possibilità di notifica in forma digitale con certificato di classe A. Se la corrispondenza tra la SECO e l'investitore estero non può avvenire per via elettronica, quest'ultimo deve designare un domicilio di notifica in Svizzera ai sensi dell'articolo 11b PA.

Art. 8 *Procedura di verifica*

Capoverso 1: la procedura di verifica dura tre mesi. Nel caso delle acquisizioni sottoposte a procedura di verifica, la decisione di approvare o vietare l'operazione deve essere presa complessivamente entro quattro mesi a decorrere dal momento dell'inoltro della domanda (fatto salvo il disciplinamento previsto al cpv. 3 per le acquisizioni sottoposte al Consiglio federale, cfr. il commento in appresso). Come nel caso dell'approvazione diretta, l'acquisizione è approvata se tutte le unità amministrative coinvolte sono d'accordo. Il SIC viene sempre consultato, anche nella procedura di verifica.

Capoverso 2 lettera a: se invece le unità amministrative coinvolte non si intendono o se concordano sul fatto che un'acquisizione deve essere vietata, l'acquisizione è sottoposta per decisione al Consiglio federale.

Capoverso 2 lettera b: l'acquisizione deve essere giudicata dal Consiglio federale anche nel caso in cui le unità amministrative coinvolte ritengono che essa abbia notevole rilevanza politica. In questi casi l'acquisizione deve essere sempre giudicata dal Consiglio federale, anche se le unità amministrative coinvolte ritengono unanimemente che essa potrebbe essere approvata. L'approvazione di un'acquisizione può essere vincolata a oneri o condizioni soltanto nei due casi previsti al capoverso 2. La questione di sapere se un divieto assoluto rispetti il principio di proporzionalità o se l'approvazione possa essere concessa con determinati oneri o condizioni sorge soltanto a questo punto della procedura.

Capoverso 3: in linea di massima, il Consiglio federale deve decidere entro il termine di tre mesi previsto al capoverso 1. Tuttavia, può succedere che allo spirare di tale termine di tre mesi il Consiglio federale non tenga alcuna seduta (p. es. nelle settimane estive o di fine dicembre/inizio gennaio senza sedute). L'avamprogetto prevede pertanto che il Consiglio federale deve decidere al più tardi nella sua prima seduta ordinaria successiva alla scadenza del termine di tre mesi. Questo disciplinamento consente all'impresa svizzera e all'investitore estero di sapere con certezza entro quando possono contare su una decisione, ma a seconda delle circostanze permette anche di ritardare la decisione di alcune settimane: se la legge sulla verifica degli investimenti fosse già stata in vigore nel 2021, e se per ipotesi in un caso il termine di tre mesi fosse scaduto per esempio il 5 luglio 2021, l'acquisizione sarebbe stata giudicata soltanto nella seduta del Consiglio federale dell'11 agosto 2021.

Capoverso 4: questo capoverso disciplina la forma dell'approvazione o del divieto di un'acquisizione dopo lo svolgimento di una procedura di verifica. Che sia positiva o negativa, la decisione è notificata dalla SECO all'investitore estero e all'impresa svizzera per scritto e mediante decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Come in caso di approvazione diretta, anche in questa eventualità la forma scritta deve adempiere i requisiti della PA, la quale prevede anche la possibilità di notifica in forma digitale con certificato di classe A.

Capoverso 5: in linea con l'articolo 34 LCart, in questo capoverso l'avamprogetto disciplina l'effetto di un'acquisizione soggetta ad approvazione sul piano del diritto civile. Tale effetto rimane sospeso fino all'approvazione.

Art. 9 *Inosservanza e proroga dei termini*

Capoverso 1: questo capoverso stabilisce che l'approvazione è concessa tacitamente. Alla scadenza dei termini procedurali previsti agli articoli 7 e 8, le persone coinvolte in un'acquisizione devono poter sapere con certezza se l'acquisizione è approvata. L'avamprogetto tiene conto di questa esigenza stabilendo che un'acquisizione è di principio approvata se entro i termini previsti all'articolo 7 capoverso 1 e 8 capoversi 1 e 3 non è ancora stata presa alcuna

⁵¹ RS 172.021

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

decisione. Inoltre, questa disposizione esercita una certa pressione sulla SECO, sulle unità amministrative cointeressate e sul Consiglio federale affinché giungano a una decisione entro i termini previsti dalla legge agli articoli 7 e 8, per porre fine allo stato di incertezza giuridica in cui versa l'acquisizione. Si tratta di una regola comparabile al principio di celerità vigente per le autorità.

Capoverso 2: questo capoverso formula una riserva all'approvazione tacita nel caso in cui la verifica è stata impedita da circostanze imputabili all'investitore estero o all'impresa svizzera o alla necessità di disporre di informazioni attese da parte di un'autorità estera per poter valutare un'acquisizione. In tal caso la SECO emana una decisione che specifica l'esistenza di tale motivo e fissa un termine di proroga adeguato alla fattispecie concreta. Di conseguenza, con la proroga del termine, l'acquisizione non si considera più tacitamente approvata allo spirare del termine ordinario previsto agli articoli 7 capoverso 1 e 8 capoversi 1 e 3, bensì soltanto allo spirare del termine di proroga. Se la decisione di proroga del termine è impugnata e in seguito giudicata da un tribunale, il meccanismo di approvazione tacita non scatta.

Dato che una proroga del termine può essere concessa soltanto se la verifica è impedita da circostanze imputabili all'investitore estero o all'impresa svizzera o all'attesa di informazioni da parte di un'autorità estera, e non sono previsti altri motivi di proroga, occorrerà dotare la SECO delle necessarie risorse di personale. Altrimenti non sarà possibile garantire che tutte le acquisizioni possano essere valutate con l'accuratezza necessaria.

Art. 10 Unità amministrative cointeressate

Capoverso 1: le unità amministrative cointeressate sono designate di volta in volta dalla SECO, poiché è necessario stabilire con chiarezza quali sono le unità amministrative coinvolte in una decisione. Le unità amministrative coinvolte possono essere designate soltanto tra le unità dell'Amministrazione federale centrale. La SECO deciderà di volta in volta in base all'ambito di competenza delle unità amministrative. Le unità amministrative cointeressate possono essere per esempio le seguenti: in caso di acquisizione di un'impresa operante nel settore dell'energia verrebbe designato come tale anche l'Ufficio federale dell'energia (UFE), in caso di acquisizione di una banca la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), in caso di acquisizione di un'impresa attiva nel settore dell'approvvigionamento di beni o servizi di importanza vitale l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), in caso di acquisizione di un aeroporto, di una compagnia aerea o di un'altra impresa aeronautica (p. es. nel settore dell'assistenza a terra) l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Capoverso 2: la Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (Segreteria di Stato DFAE) e la Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (SG-DDPS) rientrano sempre tra gli uffici interessati. La SG-DDPS si occupa del coordinamento interno con l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), l'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse) e il settore Difesa, a seconda che l'acquisizione riguardi un'infrastruttura critica o il settore degli armamenti.

Art. 11 Procedura d'ufficio

Non appena ha il sospetto che un investitore estero potrebbe violare o eludere l'obbligo di approvazione, la SECO avvia d'ufficio la procedura di approvazione ai sensi dell'articolo 7. Per un intervento fondato su questa disposizione devono sussistere indizi concreti del fatto che l'investitore estero ha violato o non ha adempiuto correttamente l'obbligo di approvazione. Sussiste un caso di elusione se un'acquisizione soggetta ad approvazione è stata realizzata senza presentare domanda o senza approvazione. Un'inosservanza può sussistere per esempio se in una domanda in vista di un'acquisizione l'investitore estero fornisce deliberatamente informazioni non veritiere. La SECO informa per scritto l'investitore estero in merito alla violazione del presente articolo e all'avvio della procedura di approvazione prevista all'articolo 7. Il termine di un mese previsto da quest'ultimo articolo inizia a decorrere quando l'investitore estero ha fornito alla SECO tutte le informazioni e tutti i documenti richiesti per un esame completo della domanda. La presente disposizione si ispira all'articolo 35 LCart, che prevede un disciplinamento analogo.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Art. 12 *Obbligo di informare*

Le parti coinvolte in un'acquisizione soggiacciono all'obbligo di informare nei confronti della SECO. Per parti coinvolte in un'acquisizione si intendono anzitutto l'investitore estero e l'impresa svizzera. Inoltre, sono considerate parti coinvolte in un'acquisizione per esempio i proprietari finali di un investitore estero. L'obbligo di informare è inteso a consentire alla SECO di riunire tutte le informazioni necessarie per la verifica completa di un investimento, come richiedono l'adempimento del suo compito e l'attuazione della legge in generale. Quest'ampio obbligo di informare vale sia per quanto riguarda la domanda ai sensi dell'articolo 6 sia per la raccolta di ulteriori informazioni da parte della SECO. Se necessario, le informazioni possono essere richieste mediante decisione impugnabile con rimando all'obbligo di informare.

L'obbligo è circoscritto dallo scopo della verifica degli investimenti. Di conseguenza, la SECO può richiedere soltanto informazioni necessarie per lo svolgimento della verifica prevista dalla presente legge.

Art. 13 *Trattamento dei dati*

Questa disposizione consente di trattare dati personali degni di particolare protezione concernenti le persone fisiche coinvolte in un'acquisizione. Sono autorizzate a trattare questi dati le unità competenti dell'Amministrazione federale centrale, ossia anzitutto la SECO, competente per la verifica degli investimenti in virtù dell'articolo 4 capoverso 1, e inoltre le unità amministrative cointeressate ai sensi dell'articolo 10 nonché il SIC, che viene sempre consultato conformemente agli articoli 7 e 8. I dati possono essere trattati per quanto necessario per l'esecuzione della legge. Pertanto, possono essere trattati dati personali degni di particolare protezione concernenti persone fisiche soltanto ai fini della verifica degli investimenti. Le lettere a e b definiscono le categorie di dati personali degni di particolare protezione che possono essere trattati se necessario ai fini della verifica di un investimento. Si tratta di dati su opinioni e attività religiose, filosofiche e politiche (lett. a) e di dati concernenti procedimenti o sanzioni amministrativi e penali (lett. b). La facoltà per le autorità menzionate in questa disposizione di comunicarsi reciprocamente questi dati risulta implicitamente dalle norme procedurali previste agli articoli 7 e 8. Il trattamento di dati non degni di particolare protezione ai sensi della legge federale del 19 giugno 1992⁵² sulla protezione dei dati (LPD) è disciplinato a livello di ordinanza.

Art. 14 *Collaborazione con le autorità svizzere*

Questa disposizione istituisce un obbligo di fornire informazioni. Alle lettere a – g del capoverso 1 sono enumerati esaustivamente i servizi tenuti, su richiesta, a fornire informazioni alla SECO se necessario per la verifica degli investimenti. Rientrano tra questi servizi in particolare le autorità di vigilanza della Confederazione (lett. e, p. es. la FINMA o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare [IFSN]). In tale misura questi servizi sono coinvolti negli accertamenti condotti dalla SECO nell'ambito della verifica degli investimenti. Nell'ambito dell'esecuzione della legge sulla verifica degli investimenti, la SECO svolge un compito di vigilanza. Pertanto, in virtù degli articoli 39 e seguenti della legge federale del 22 giugno 2007⁵³ concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA), la FINMA è autorizzata a trasmettere alla SECO i dati necessari all'esecuzione della presente legge. Quanto all'Ufficio federale di polizia (fedpol), nella prassi potrebbe essere importante in particolare l'acquisizione di informazioni presso l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). La verifica degli investimenti è effettuata sostanzialmente a livello federale. Tuttavia, è senz'altro possibile che la SECO abbia bisogno della cooperazione delle autorità cantonali (lett. f e g). L'avamprogetto conferisce alla SECO la facoltà di consultare detti servizi per ottenere le informazioni necessarie alla verifica degli investimenti. Tale facoltà comprende anche la possibilità di comunicarsi reciprocamente i dati necessari per la presentazione di una richiesta di informazioni. Possono essere comunicati anche i dati appartenenti alle categorie di dati degni di particolare protezione enumerati al capoverso 2 di questa disposizione.

⁵² RS 235.1

⁵³ RS 956.1

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Art. 15 *Collaborazione con le autorità estere*

Questa disposizione fornisce la base legale per lo scambio di informazioni con le autorità estere nell'ambito della verifica degli investimenti e disciplina l'assistenza amministrativa internazionale.

Capoverso 1: indipendentemente dai singoli casi da verificare, la SECO può scambiare in qualsiasi momento informazioni con le autorità competenti di un altro Stato in merito alla situazione generale di pericolo e di minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici.

Capoverso 2: questa disposizione permette alla SECO di cooperare con altri Stati o con organizzazioni internazionali (p. es. l'Unione europea) per la fornitura dei dati necessari alla verifica di un investimento nel singolo caso. La fornitura di questi dati si basa su un trattato bilaterale o multilaterale concluso per questo scopo specifico (lett. b n. 1). Inoltre, nel singolo caso, i dati possono essere forniti anche in virtù del consenso esplicito di una delle persone interessate (lett. a). I dati in questione possono essere forniti su richiesta della SECO o dell'autorità estera competente dello Stato partner con cui esiste un pertinente trattato. Se l'assistenza amministrativa internazionale si basa su un pertinente trattato ai sensi della lettera b numero 1, devono essere adempiute cumulativamente anche altre tre condizioni: i dati devono essere trattati dall'autorità estera conformemente allo scopo della richiesta di informazioni (n. 2) e non devono essere utilizzati nell'ambito di un procedimento penale o civile (n. 3) e infine i diritti delle parti e il segreto d'ufficio devono essere garantiti dal diritto procedurale estero (n. 4).

Art. 16

Capoverso 1: questo capoverso stabilisce che la PA è applicabile ai ricorsi contro le decisioni adottate dalla SECO nell'ambito della verifica degli investimenti. Dal punto di vista del diritto costituzionale (art. 29a Cost.) ma anche del diritto internazionale (art. 6 CEDU⁵⁴) occorre evitare che il Consiglio federale decida in ultima istanza senza possibili rimedi giuridici.

Capoverso 2: questo capoverso disciplina restrittivamente il diritto di ricorrere. L'avamprogetto riconosce il diritto di ricorrere soltanto all'investitore estero e all'impresa svizzera. Questa restrizione che esclude il diritto di ricorrere di eventuali terzi particolarmente toccati è intesa in particolare nell'interesse della celerità della procedura. Tra i terzi particolarmente toccati potrebbe esservi per esempio un altro investitore interessato all'acquisizione dell'impresa svizzera e che ha presentato un'offerta concorrente.

Capoverso 3: questo capoverso prevede una limitazione del controllo giudiziario nei casi di notevole rilevanza politica. Le modalità applicabili per definire i casi di notevole rilevanza politica sono disciplinate all'articolo 8 capoverso 2 lettera b.

Art. 17 *Misure amministrative*

Questo articolo fornisce la base legale che consente di adottare misure amministrative per rimediare eventuali violazioni della legge.

Capoverso 1: se un'acquisizione è già stata integralmente o parzialmente attuata, possono essere ordinate le misure necessarie per ripristinare la situazione conforme. In linea di principio, in caso di mancata osservanza dell'obbligo di approvazione, dovrebbe essere ordinata d'ufficio la procedura di approvazione conformemente all'articolo 11.

Capoverso 2: se non sono disponibili strumenti meno incisivi, la SECO può addirittura ordinare il disinvestimento, che annulla un'acquisizione realizzata violando la legge. Un intervento della SECO presuppone l'esistenza di una pertinente decisione del Consiglio federale.

Art. 18 *Sanzioni amministrative*

Capoverso 1: questa disposizione prevede sanzioni per una serie di violazioni della legge. Essa sanziona da un lato l'esecuzione di un'acquisizione soggetta ad approvazione in viola-

⁵⁴ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101).

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

zione dell'obbligo di approvazione previsto all'articolo 4, e dall'altro l'esecuzione di un'acquisizione soggetta ad approvazione e vietata dopo lo svolgimento della procedura di approvazione (lett. a). Inoltre, prevede una sanzione amministrativa anche per le acquisizioni approvate per errore sulla base di informazioni false fornite intenzionalmente (lett. b). Infine, sanziona anche la mancata applicazione di una misura decisa per il ripristino della situazione conforme ai sensi dell'articolo 17 (lett. c). Il destinatario della sanzione è l'investitore estero. La sanzione consiste nell'addebitamento di una percentuale del valore della transazione. La misura della sanzione può arrivare fino al 10 per cento del valore della transazione ed è stabilita dalla SECO in base alla gravità dell'infrazione e in considerazione di tutte le circostanze della fattispecie (cfr. commento ad cpv. 5).

Capoverso 2: questa norma prevede una sanzione per le persone tenute a informare in virtù dell'articolo 12. La sanzione prevista in caso di mancato adempimento o di adempimento scorretto dell'obbligo di informare consiste nell'addebitamento di un importo fino a 100 000 franchi svizzeri. Per mancato adempimento dell'obbligo di informare si intende il caso in cui una persona tenuta a informare non fornisce le informazioni richieste dalla legge. Per adempimento scorretto si intende il caso in cui non vengono comunicate alla SECO tutte le informazioni rilevanti per la verifica di un investimento.

Capoverso 3: se l'ex proprietario non può (più) essere chiamato a rispondere delle violazioni conformemente ai capoversi 1 e 2, in particolare a causa del fatto che l'acquisizione è già stata attuata, la responsabilità passa all'impresa sorta dall'acquisizione. Questo trasferimento della responsabilità vale anche in caso di vendita successiva dell'impresa svizzera.

Capoverso 4: se il valore della transazione non le viene comunicato ed essa non è in grado di determinarlo senza uno sforzo considerevole, la SECO può stimare da sé tale valore.

Capoverso 5: questa disposizione disciplina la competenza ad accertare e giudicare le infrazioni di cui ai capoversi 1 e 2 del presente articolo. Tale competenza è attribuita alla SECO.

Capoverso 6: questo capoverso disciplina la prescrizione del diritto di perseguire le infrazioni in vista del loro sanzionamento ai sensi del presente articolo. Il termine di prescrizione del diritto di perseguire le infrazioni di cui ai capoversi 1 e 2 è di cinque anni. Per le infrazioni di cui al capoverso 1 inizia a decorrere al momento dell'attuazione dell'acquisizione, per quelle previste al capoverso 2 al momento della ricezione della domanda dell'investitore estero presso la SECO.

Capoverso 7: questa disposizione esclude l'applicazione della limitazione del controllo giudiziario ai sensi dell'articolo 16 capoverso 3 alle procedure di sanzione amministrativa. Se queste procedure sono sottoposte a controllo giudiziario, il tribunale giudica con pieno potere di cognizione.

Art. 19 Esecuzione

Capoverso 1: questo articolo incarica come di consueto il Consiglio federale di emanare le disposizioni all'esecuzione della presente legge.

Capoverso 2: la SECO informa annualmente il pubblico in merito all'esecuzione della legge presentando un rapporto di attività al Consiglio federale. Tale rapporto di attività contiene soltanto informazioni aggregate, per evitare che si possa risalire ad acquisizioni o procedure specifiche. Esso deve contenere anche informazioni aggregate su eventuali decisioni di prima istanza su sanzioni amministrative.

Art. 20 Modifica di altri atti normativi

L'adozione della legge sulla verifica degli investimenti esteri comporta la modifica di due altre leggi federali: Anzitutto, all'articolo 56 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 dicembre 2020⁵⁵ sulla sicurezza delle informazioni (LSIn), che al momento della redazione del presente rapporto non era ancora entrata in vigore, deve essere prevista per il servizio specializzato PSA la possibilità di raccogliere dati anche presso la SECO. Nel campo della sicurezza

⁵⁵ Il testo della LSIn può essere consultato in Internet al seguente indirizzo: www.parlament.ch > 17.028.

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

delle informazioni, la LSIn persegue le stesse finalità della legge sulla verifica degli investimenti (ordine e sicurezza pubblici). Secondo la LSIn, il servizio specializzato PSA può sottoporre le imprese che entrano in considerazione per l'esecuzione di un mandato sensibile della Confederazione a una valutazione dell'affidabilità (valutazione dell'idoneità ai sensi degli art. 55–58 LSIn). I dati raccolti dalla SECO in merito all'influsso esercitato dall'estero su imprese che presto o tardi potrebbero operare anche per la Confederazione rientrano anche nei rilevamenti del servizio specializzato PSA. Per ragioni di economia procedurale, quest'ultimo deve poter accedere, su richiesta, alle informazioni già raccolte dalla SECO. In secondo luogo, all'articolo 33 lettera b numero 11 della legge del 17 giugno 2005⁵⁶ sul Tribunale amministrativo federale, occorre prevedere la possibilità di impugnare le decisioni del Consiglio federale concernenti le decisioni adottate nell'ambito di una procedura di approvazione ai sensi della legge sulla verifica degli investimenti.

Art. 21 *Referendum ed entrata in vigore*

Trattandosi di una legge federale, l'avamprogetto sottostà al referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. Questo articolo autorizza il Consiglio federale a determinare la data di entrata in vigore della legge sulla verifica degli investimenti.

5 Ripercussioni

Le seguenti osservazioni si basano principalmente sull'analisi d'impatto della regolamentazione (di seguito verifica degli investimenti AIR) commissionata dalla SECO, redatta da BSS *Volkswirtschaftliche Beratung* in collaborazione con la Scuola universitaria professionale di Zurigo (ZHAW)⁵⁷.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'introduzione di una verifica degli investimenti comporterebbe per la Confederazione due diversi tipi di costi: in primo luogo, costi di introduzione temporanei, e in secondo luogo costi di esecuzione permanenti. Questi costi saranno sostenuti in particolare dalla SECO e, se necessario, dalle unità amministrative cointeressate e dal SIC, che sarà consultato. In linea di principio, l'entità dei costi dipende in modo decisivo dalla configurazione della verifica degli investimenti e dal numero di acquisizioni che devono essere verificate. Per quanto possibile, il finanziamento dovrebbe essere coperto dalla riscossione di emolumenti; le spese non coperte dagli emolumenti sono finanziate dalle entrate fiscali generali (cfr. n. 3.2).

Costi di introduzione temporanei

È prevista la creazione di un apposito servizio all'interno della SECO, che sarà responsabile della verifica degli investimenti.

Occorrerà in particolare reclutare il personale necessario, rendere operativi il processo di verifica e i criteri di approvazione e organizzare la procedura di coordinamento tra uffici nel processo di verifica. Anche questa procedura potrà generare modesti costi di attuazione per le unità amministrative cointeressate e per il SIC. Al momento di definire i processi sarà possibile attingere all'esperienza maturata con processi simili già in atto, segnatamente nel settore dei controlli delle esportazioni, e in tal modo ridurre leggermente i costi di introduzione.

Costi di esecuzione permanenti

Le acquisizioni assoggettate alla verifica degli investimenti saranno esaminate dalla SECO, dalle unità amministrative cointeressate e dal SIC. In alcuni casi, la SECO effettuerà chiarimenti approfonditi sui criteri di approvazione definiti all'articolo 5 AP-LVI, per esempio sul proprietario finale o sull'esistenza di un controllo statale occulto sull'investitore. Se necessario, si raccoglieranno ulteriori informazioni sull'investitore presso le ambasciate locali per valutare

⁵⁶ RS 173.32

⁵⁷ Consultabile alla pagina: www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA (in tedesco).

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

meglio le sue motivazioni. Soprattutto nel caso delle infrastrutture critiche, è necessaria un'analisi dei prodotti e dei servizi offerti dall'impresa svizzera e del mercato, onde poter valutare la loro sostituibilità. Il SIC procederà regolarmente anche agli opportuni accertamenti sull'investitore presso i servizi partner esteri. Inoltre, il necessario flusso di informazioni tra le unità amministrative cointeressate dovrà essere coordinato.

L'ammontare dei costi di esecuzione permanenti dipende significativamente dalla struttura quantitativa, vale a dire dal numero di acquisizioni da controllare nell'ambito della verifica degli investimenti. La verifica degli investimenti AIR evidenzia che la struttura quantitativa dipenderà dalla variante scelta per la definizione del concetto di impresa (cfr. commento ad art. 3 cpv. 4). Sulla base di un'analisi degli anni 2016-2020, il servizio di verifica AIR conclude che con il presente avamprogetto dovrebbero probabilmente essere previste circa 45 acquisizioni all'anno nella variante 1, e circa 23 acquisizioni nella variante 2. Questa stima, tuttavia, si riferisce a un'analisi *ex-post* ed è solo relativamente predittiva per una stima quantitativa del volume futuro di verifiche. Inoltre, si interpongono anche diverse limitazioni metodologiche. Per esempio, l'identificazione delle acquisizioni di imprese rilevanti nel settore dei beni a duplice impiego rappresenta una sfida, e spesso nelle banche dati consultate per il servizio di verifica AIR mancano le cifre d'affari delle imprese svizzere in questione (per i dettagli cfr. n. 3 della verifica degli investimenti AIR). A causa di queste incertezze, il numero effettivo di acquisizioni da sottoporre a verifica potrebbe anche essere maggiore o minore. Pertanto, queste cifre non sono da intendersi come previsioni, ma come valori approssimativi.

Per quanto riguarda la dotazione di personale, occorre tener conto del fatto che il numero di casi tenderà a variare nel corso del tempo. Inoltre, poiché alla verifica si applicano termini massimi, è importante predisporre risorse di personale sufficienti per poter esaminare accuratamente tutte le acquisizioni. In base agli effettivi di personale delle autorità preposte alla verifica degli investimenti esteri, il servizio di verifica AIR ritiene che per ogni equivalente a tempo pieno (FTE) potrebbero essere verificate circa sei acquisizioni all'anno. Combinando la struttura quantitativa con il fabbisogno di personale si ottiene un fabbisogno per la SECO di circa otto⁵⁸ equivalenti a tempo pieno per la variante 1 e di circa quattro⁵⁹ equivalenti a tempo pieno per la variante 2. Inoltre, è probabile che anche le unità amministrative cointeressate (Segreteria di Stato DFAE, SG-DDPS) e il SIC abbiano bisogno di personale supplementare.

Oltre alla dotazione di personale necessaria per l'esecuzione diretta, occorreranno probabilmente diritti di licenza per le banche dati specializzate in imprese e investimenti che forniscono informazioni indispensabili per la verifica. Il costo di questi diritti di licenza varia da alcune decine di migliaia di franchi a diverse centinaia di migliaia di franchi, a seconda del prodotto.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'avamprogetto non ha un impatto specifico sui centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna. Pertanto, questi aspetti non sono stati esaminati in modo approfondito.

I Cantoni e i Comuni sono interessati nella misura in cui sono proprietari di imprese, soprattutto nel settore delle infrastrutture critiche (p. es. nel settore energetico o dell'approvvigionamento idrico). Se un Cantone o un Comune intende vendere un'impresa statale e l'acquisizione è assoggettata alla verifica degli investimenti, tale acquisizione deve essere approvata. Di conseguenza, un Cantone o un Comune dovranno sostenere i costi della regolamentazione allo stesso modo di un proprietario privato che vuole vendere la sua impresa. A proposito di questi costi si rimanda al numero 5.4.

⁵⁸ 45 acquisizioni / 6 casi per FTE = 7,5 FTE.

⁵⁹ 23 acquisizioni / 6 casi per FTE = 3,8 FTE.

5.3 Ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblici

Il servizio di verifica AIR ritiene che tale verifica contribuisca alla protezione dell'ordine e la sicurezza pubblici, impedendo gli investimenti potenzialmente problematici e scoraggiando gli attori esteri che vogliono abusare delle acquisizioni per ottenere influenza politica.

La vigente legislazione e il fatto che molte imprese fornitrici di infrastrutture critiche sono di proprietà dello Stato (Confederazione, Cantoni, Comuni) garantiscono già una protezione adeguata contro i pericoli o le minacce al centro della discussione⁶⁰. Tuttavia, il servizio di verifica AIR intravede alcuni ambiti in cui questa protezione potrebbe essere insufficiente, e segnatamente nel settore degli armamenti e dei beni a duplice impiego, dei servizi informatici rilevanti per la sicurezza nonché dei medicinali e dispositivi medici.

In questo contesto, l'obbligo di approvazione per le acquisizioni di imprese che forniscono beni d'armamento o servizi indispensabili per la capacità operativa dell'esercito svizzero o di altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato riveste particolare importanza per la sicurezza. Questo permette di proibire acquisizioni che metterebbero in discussione la garanzia di un funzionamento affidabile e la capacità operativa e di sostenibilità dei sistemi consolidati delle forze armate e di altre istituzioni di sicurezza dello Stato.

Inoltre, l'AIR osserva che, a seconda del caso in questione, ci può essere anche un vantaggio indiretto in termini di politica di sicurezza, poiché altri Stati non possono ottenere tecnologie svizzere per i loro programmi di armamento tramite un'acquisizione, se ciò mette in pericolo o minaccia la sicurezza pubblica della Svizzera. Rilevanti a questo proposito sono le acquisizioni di imprese che producono materiale bellico o beni a duplice impiego la cui esportazione è soggetta ad autorizzazione.

5.4 Ripercussioni sull'economia

Di seguito, saranno discussi innanzitutto gli effetti sulle imprese svizzere. Successivamente, saranno presentati gli effetti macroeconomici, compresi gli effetti sull'apertura internazionale della Svizzera e l'attrattiva della piazza economica.

Il progetto ha un impatto anche sugli investitori esteri che devono ottenere l'approvazione per un'acquisizione. Tuttavia, poiché questi effetti non si verificano all'interno del Paese, ma all'estero, non sono affrontati direttamente. Indirettamente, tuttavia, questi costi sono almeno parzialmente inclusi nei costi sostenuti dall'impresa svizzera. Questo perché i costi totali sostenuti sono divisi tra l'acquirente e il venditore a seconda della distribuzione del potere contrattuale e sono inclusi nel prezzo di acquisto.

Ripercussioni sulle imprese svizzere

La ricerca condotta dal servizio di verifica AIR evidenzia che le ripercussioni sulle imprese svizzere consistono soprattutto in incertezze giuridiche aggiuntive e in un calo del valore dell'impresa al momento della vendita.

Le incertezze giuridiche derivano principalmente dal fatto che alle unità amministrative coinvolte, e in ultima analisi al Consiglio federale, è concesso un certo grado di discrezionalità nella valutazione di un'acquisizione, il quale rende più difficile per un'impresa valutare in anticipo se un'acquisizione sarà approvata o meno.

Anche i rischi legati alla compliance generano incertezze giuridiche. Per esempio, l'investitore estero potrebbe dubitare che un'acquisizione sia soggetta ad approvazione. Se per un'acquisizione soggetta ad approvazione non viene presentata alcuna domanda, si rischia di incorrere in misure amministrative e sanzionatorie (cfr. commento ad art. 17 e 18 al n. 4). Queste incertezze ostacolano il mercato delle acquisizioni d'impresa.

⁶⁰ Cfr. a questo proposito le osservazioni ai n. 3 e 4 del rapporto «Grenzüberschreitenden Investitionen und Investitionskontrollen» («Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti», in tedesco e francese; riassunto in italiano; fonte: cfr. nota 5).

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Nel caso delle acquisizioni soggette ad approvazione, la necessaria verifica degli investimenti prolunga anche il tempo che trascorre tra la conclusione del contratto di acquisto e la realizzazione dell'acquisizione. Più questo periodo è lungo, maggiori sono le incertezze sia per l'acquirente sia per il venditore, poiché tecnicamente un'impresa è venduta alla conclusione del contratto d'acquisto, ma fino alla chiusura dell'operazione l'acquirente non assume il pieno potere di disporre dell'impresa.

Inoltre, l'assoggettamento di un'acquisizione alla verifica degli investimenti ha un impatto negativo sul valore dell'impresa svizzera. Un venditore cercherà solitamente di ottenere più offerte concorrenti per la sua impresa. Più intensa è questa concorrenza, più elevato sarà il prezzo di vendita. Riducendo la cerchia degli interessati, la verifica degli investimenti avrebbe un impatto negativo sulla concorrenza tra offerenti. Esistono fondamentalmente due possibilità: nella prima, l'impresa svizzera rientra nella categoria di imprese in cui tutti gli investitori esteri sono assoggettati all'obbligo di approvazione. In questo caso, la cerchia degli interessati potrebbe assottigliarsi, in particolare a causa delle incertezze giuridiche già descritte e del potenziale ritardo nella realizzazione dell'acquisizione, che può essere anche di quattro mesi. Nella seconda situazione, l'acquisizione sarebbe soggetta ad approvazione soltanto se l'acquirente fosse uno Stato estero o un investitore parastatale. In quest'ultimo caso, il venditore deve decidere se correre il rischio di una verifica o escludere un offerente estero statale o parastatale dal processo di offerta, indebolendo la concorrenza.

Se un'acquisizione non è approvata o un investitore estero si ritira durante il processo di approvazione, potrebbero subentrare ulteriori effetti negativi. Per esempio, il valore dell'impresa svizzera potrebbe ridursi drasticamente. Inoltre, insorgono anche costi di opportunità. Solitamente un'acquisizione reca vantaggi economici dovuti alle sinergie tra l'acquirente e l'impresa target, che in questo caso non potrebbero essere realizzate. Inoltre, l'impresa svizzera deve farsi carico di tutte le spese legali connesse al processo di vendita.

Per giunta, un'acquisizione assoggettata alla verifica degli investimenti genera costi diretti procedurali e di consulenza. Secondo il servizio di verifica AIR, questi costi non saranno significativi per le grandi acquisizioni, che solitamente sono comunque seguite da consulenti specializzati. Nel caso di acquisizioni più piccole, tuttavia, questi costi potrebbero pesare maggiormente in termini relativi. Il servizio di verifica AIR ritiene però che i costi di consulenza supplementari sostenuti a causa della verifica degli investimenti non saranno decisivi per le imprese che intendono realizzare un'acquisizione. Se i servizi di consulenza utilizzati nelle acquisizioni saranno forniti da consulenti svizzeri, i costi diretti di consulenza genereranno entrate corrispondenti per questi ultimi.

Ripercussioni sull'economia in generale

L'introduzione di una verifica degli investimenti riduce il grado di apertura internazionale della Svizzera e la sua attrattività come piazza economica e d'investimento. Se si ostacolano o vietano gli investimenti esteri in imprese svizzere, si influisce negativamente sulla volontà degli investitori esteri e nazionali di investire in imprese svizzere. Un investitore potrebbe esitare maggiormente a creare una nuova filiale in Svizzera (investimento in nuove aree, *greenfield investment*) se una sua futura vendita potrebbe essere soggetta alla verifica degli investimenti, riducendo - *ceteris paribus* - la quantità di investimenti (esteri) in Svizzera.

Introducendo una verifica degli investimenti la Svizzera beneficia quindi in misura minore dei vantaggi degli investimenti esteri⁶¹. Gli investimenti esteri contribuiscono, per esempio, all'aumento dello stock di capitale di un'economia e incentivano l'introduzione di nuove tecnologie e prodotti e processi innovativi. Inoltre, tanto gli investimenti esteri quanto quelli nazionali favoriscono l'integrazione delle imprese nelle catene globali del valore. L'introduzione di una verifica degli investimenti ha dunque un impatto negativo sullo sviluppo della produttività e dell'innovazione. Da un punto di vista macroeconomico, questo fenomeno è accompagnato anche da effetti

⁶¹ Cfr. a questo proposito le osservazioni al n. 2 del rapporto «Grenzüberschreitenden Investitionen und Investitionskontrollen» («Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti», in tedesco e francese; riassunto in italiano; fonte: cfr. nota 5).

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

negativi sullo sviluppo del mercato del lavoro. Tutti questi fattori contribuiscono in ultima analisi allo sviluppo della prosperità della popolazione, che rischia quindi di essere influenzata negativamente dall'introduzione delle verifiche degli investimenti.

Molti Paesi dell'OCSE hanno già introdotto una verifica degli investimenti o stanno per introdurla. Ciò nonostante, in un confronto relativo, la Svizzera perde un vantaggio in termini di piazza economica rispetto ai Paesi con una verifica degli investimenti.

L'introduzione di un divieto per le acquisizioni che comprometterebbero o minaccerebbero l'ordine o la sicurezza pubblici in Svizzera potrebbe anche avere un impatto positivo sulle altre imprese. Una verifica degli investimenti può, per esempio, contribuire a garantire regolarmente prestazioni preliminari importanti non rimpiazzabili in tempo utile.

Soprattutto le acquisizioni da parte di investitori esteri statali o parastatali sono molto osteggiate nel dibattito pubblico. A lungo termine, l'introduzione di una verifica mirata degli investimenti può anche contribuire a garantire il consenso popolare per l'apertura della Svizzera agli investimenti esteri. Un alto livello di protezione dell'ordine e la sicurezza pubblici è anche un fattore importante per l'attrattiva della nostra piazza economica e d'investimento, che potrebbe uscire rafforzata dall'introduzione di una verifica degli investimenti.

5.5 Ripercussioni sulla società

Se vengono impedito le acquisizioni che comprometterebbero o minaccerebbero l'ordine o la sicurezza pubblici in Svizzera, la sicurezza della popolazione aumenta. La verifica degli investimenti può quindi avere un beneficio diretto in termini di sicurezza per lo Stato e la società (cfr. anche il n. 5.3).

L'avamprogetto non ha ripercussioni specifiche su altri aspetti della società quali la cultura, i pari diritti o la solidarietà intergenerazionale, o su ceti sociali specifici. Le questioni corrispondenti non sono dunque state approfondite.

5.6 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha ripercussioni specifiche sull'ambiente. Le questioni corrispondenti non sono dunque state approfondite.

5.7 Altre ripercussioni

Il fatto di vietare un'acquisizione potrebbe avere implicazioni di politica estera. Soprattutto se l'investitore estero è un investitore statale o parastatale, ma anche nel caso di un investitore privato, un simile divieto potrebbe causare dissidi con lo Stato di domicilio dell'investitore. Non si può nemmeno escludere in modo assoluto che uno Stato possa reagire con misure di ritorsione contro le imprese svizzere se si proibisse a un suo cittadino di effettuare un'acquisizione in Svizzera.

I seguenti due fattori potrebbero però contribuire a evitare simili episodi. In primo luogo, più della metà dei Paesi OCSE dispone attualmente di un controllo intersettoriale degli investimenti. Dieci anni fa, erano solo un terzo. E anche numerosi Paesi emergenti hanno introdotto un sistema di verifica degli investimenti. Si tratta dunque di uno strumento molto diffuso, utilizzato da tanti Stati. In secondo luogo, nel configurare il sistema di verifica degli investimenti, ci si deve assicurare che esso sia compatibile con gli obblighi già assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale (cfr. anche le osservazioni al n. 6.2).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'articolo 27 Cost. consacra la libertà economica come diritto fondamentale (garanzia individuale). L'articolo 94 capoverso 1 Cost., inoltre, consacra la libertà economica anche come principio fondamentale (garanzia istituzionale) che la Confederazione e i Cantoni sono tenuti

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

a rispettare. Come corollario, questo principio tutela anche la libertà d'investimento, in parte anche quella delle persone giuridiche estere.

L'articolo 101 capoverso 2 Cost. abilita la Confederazione, in casi speciali, a prendere provvedimenti a tutela dell'economia indigena e se necessario a derogare al principio della libertà economica. Sono ammissibili deroghe soltanto se previste dalla Costituzione (art. 94 cpv. 4 Cost.).

Considerate la complessità e la struttura intersettoriale della materia, una legge sulla verifica degli investimenti deve essere fondata su varie norme costituzionali, e nello specifico sui pertinenti articoli 95 e 101 Cost.

L'ordine e la sicurezza pubblici sono motivi che legittimano una restrizione della libertà economica. Nel caso specifico, tuttavia, è necessario che la compromissione di questi due interessi pubblici sia dovuta all'acquisizione controllante di un'impresa svizzera da parte di una persona giuridica o fisica estera e che l'ingerenza prevista nella libertà economica si basi sull'interesse pubblico. Le restrizioni della libertà economica devono rispettare le condizioni definite all'articolo 36 Cost. (ingerenza nei diritti fondamentali). La verifica degli investimenti può ingerire nella libertà economica soltanto nella misura di quanto necessario per tutelare l'ordine e la sicurezza pubblici. In tale contesto, può essere opportuno imporre oneri e condizioni adeguate per garantire il rispetto del principio di proporzionalità nel caso concreto.

In virtù dell'articolo 95 Cost., sul quale già oggi si fondano numerose leggi federali, la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Il capoverso 1 crea una competenza generale. In vista dell'esercizio di un'attività economica privata, la Confederazione è libera di regolamentare tutti gli aspetti, le questioni e i gradi dell'attività in questione. Il concetto di attività economica privata ai sensi dell'articolo 95 capoverso 1 Cost. è identico a quello previsto all'articolo 27 Cost. L'articolo 95 Cost. consente in particolare di disciplinare le condizioni di accesso al mercato svizzero. Tuttavia, ogni misura adottata dal legislatore deve rispettare in particolare il principio di libertà economica, consacrato agli articoli 27 (libertà economica, garanzia individuale) e 94 (libertà economica, garanzia istituzionale) Cost. Il legislatore può emanare misure contrarie a questo principio soltanto se sono fondate su una base costituzionale specifica (art. 94 cpv. 4 Cost.). Le misure conformi al principio sono ammesse, ma devono soddisfare le condizioni definite agli articoli 27 e 36 (restrizioni dei diritti fondamentali).

L'articolo 101 Cost. disciplina la competenza della Confederazione in materia di politica economica esterna. Il capoverso 1 incarica la Confederazione di salvaguardare «gli interessi dell'economia svizzera all'estero», mentre il capoverso 2 le consente, se necessario di «prendere provvedimenti a tutela dell'economia indigena» in deroga al principio della libertà economica. La verifica degli investimenti deve tener conto del mandato assegnato alla Confederazione, la quale deve adoperarsi per aprire alle imprese svizzere i mercati esteri (art. 101 cpv. 1 Cost.). L'apertura dei mercati esteri deve essere garantita strutturando la verifica degli investimenti in modo da limitarla soltanto ai settori critici, che implicano un pericolo o una minaccia potenziale per l'ordine e la sicurezza pubblici.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Secondo la Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni devono rispettare il diritto internazionale (art. 5 cpv. 4 Cost.). La verifica degli investimenti deve dunque avere una struttura compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale.

La Svizzera ha assunto impegni internazionali riguardanti le attività di investimento (tra cui il principio di non discriminazione degli investitori esteri) con la sua adesione all'Accordo generale sul commercio di servizi (AGCS, in inglese: GATS) e agli accordi di libero scambio (ALS) con Stati terzi, ma anche ad altri accordi rilevanti in questo contesto, ossia agli accordi bilaterali con l'Unione europea, all'Accordo sulla libera circolazione (ALC), all'Accordo sul trasporto aereo (ATA)⁶², alla Convenzione AELS e alle normative dell'OCSE (Codice di liberalizzazione).

⁶² RS 0.748.127.192.68

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri

Una verifica degli investimenti può limitare o ritardare la possibilità di un investitore estero di investire, e quindi discriminare potenzialmente l'investitore di un partner contrattuale o contravvenire all'impegno assunto dalla Svizzera di concedere l'accesso al suo mercato.

Gli accordi e le normative evocati, tuttavia, contengono disposizioni derogatorie a tutela dell'ordine pubblico e di interessi fondamentali in materia di sicurezza (art. XIV e XIV *bis* AGCS; analoghe disposizioni negli ALS; art. 27 cpv. 2 Convenzione AELS; allegato I art. 5 ACL e allegato K appendice 1 art. 5 Convenzione AELS; art. 7 ATA e allegato Q art. 5 cpv. 2 Convenzione AELS), le quali possono legittimare l'adozione di misure che derogano agli impegni internazionali assunti. I concetti di «ordine pubblico» e «pubblica sicurezza» dovrebbero essere interpretati in conformità dei pertinenti impegni internazionali assunti dalla Svizzera (cfr. in particolare il rapporto «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen»). Questi concetti inglobano dunque l'adempimento di funzioni essenziali dello Stato, ossia la tutela dei valori fondamentali della società. L'eccezione prevista dall'AGCS per l'ordine pubblico, per esempio, presuppone l'esistenza di un rischio concreto e sufficientemente grave per detti valori (art. XIV lett. a AGCS). Inoltre, la misura adottata deve essere necessaria e non deve essere applicata in modo tale da non causare discriminazioni arbitrarie o ingiustificate tra Paesi dove vigono condizioni analoghe, ovvero restrizioni dissimulate. Infine, nei casi concreti di applicazione occorre anche dimostrare che le condizioni della deroga sono adempiute. A tal fine occorrerebbe anche dimostrare che il risultato ricercato non può essere raggiunto con misure meno incisive. L'eccezione prevista dall'AGCS in favore della sicurezza (art. XIV *bis* 1) b) AGCS) consente ai Membri dell'OMC di prendere i provvedimenti necessari ai fini della tutela dei suoi interessi essenziali in materia di sicurezza relativamente alla fornitura di servizi prestati, direttamente o indirettamente, allo scopo di approvvigionare un'installazione militare, a materiali fissili e per la fusione, ovvero a materiali derivati dagli stessi e adottati in periodo di guerra o comunque di crisi nelle relazioni internazionali. Questa eccezione è rilevante per le acquisizioni che riguardano la fornitura di beni militari. Anche il regolamento (UE) 2019/452 rimanda a questa clausola derogatoria. Gli altri accordi prevedono deroghe generiche di analogo tenore (che rimandano all'ordine e alla sicurezza pubblici).

Il presente avamprogetto è stato elaborato in maniera tale da renderlo conforme ai suddetti impegni e alle loro clausole derogatorie.

Inoltre, secondo le linee guida dell'OCSE per le politiche degli Stati riceventi gli investimenti relative alla sicurezza nazionale⁶³, che la Svizzera ha riconosciuto in quanto Stato membro dell'OCSE, una verifica degli investimenti deve essere non discriminatoria, trasparente, prevedibile, proporzionale e basata su responsabilità chiaramente definite (obbligo di rendiconto).

6.3 Forma dell'atto

Le restrizioni di diritti fondamentali quali la garanzia della proprietà o la libertà economica devono fondarsi su una base legale (art. 36 cpv. 1 Cost.). Un'analisi sommaria dell'ordinamento giuridico vigente applicabile al luogo di regolamentazione della verifica degli investimenti ha evidenziato che non esistono leggi utilizzabili a tal fine senza essere sottoposte a revisione totale. Date queste premesse, occorre creare una nuova legge federale a sé stante per la verifica degli investimenti. Questa scelta è giustificata anche dalla complessità della qui discussa materia e dalla necessità di disciplinarla in modo esaustivo.

6.4 Assoggettamento al freno alle spese

Il presente avamprogetto non contiene disposizioni in materia di sussidi che comportano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Esso non è dunque assoggettato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

⁶³ OECD Guidelines for recipient country investment policies relating to national security, OCSE 2009.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'AP-RVI è compatibile con il principio di sussidiarietà. Riguarda esclusivamente la sfera di competenza della Confederazione e in particolare adempie un compito che richiede un disciplinamento uniforme a livello federale. Esso non tange le competenze dei Cantoni e rispetta anche il principio dell'equivalenza fiscale.

6.6 Delega di competenze normative

L'articolo 19 capoverso 1 dell'avamprogetto incarica il Consiglio federale di emanare le disposizioni d'esecuzione della RVI.

L'articolo 2 capoverso 3 AP-LVI, che prevede un'eccezione dal campo d'applicazione della legge, deve essere precisato definendo a livello di ordinanza i criteri da adempiere per concedere tale eccezione garantendo comunque l'ordine e la sicurezza pubblici.

Sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 AP-LVI, devono essere definiti i documenti che l'investitore estero deve presentare alla SECO unitamente alla domanda di approvazione di un'acquisizione.

Se necessario per garantire l'ordine e la sicurezza pubblici, l'articolo 4 capoverso 3 AP-LVI abilita il Consiglio federale, a titolo eccezionale e per 12 mesi al massimo, a estendere l'obbligo di approvazione a ulteriori categorie di imprese svizzere. A tal fine il Consiglio federale può definire anche un limite di cifra d'affari o ridurre un limite esistente.

Inoltre, in virtù dell'articolo 21 capoverso 2 AP-LVI, determina l'entrata in vigore della legge.

6.7 Protezione dei dati

La LVI permette di trattare e divulgare in modo finalizzato dati personali e dati di persone giuridiche (cfr. il commento alle singole disposizioni).

Le deroghe previste dalla legge federale del 17 dicembre 2004⁶⁴ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras) garantiscono già una tutela completa delle decisioni politiche o amministrative (art. 8 cpv. 2 LTras), dell'esecuzione appropriata di misure concrete delle autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b LTras), degli interessi della politica economica o monetaria della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. f LTras) e degli interessi privati degli interessati, e in particolare del segreto d'affari (art. 7 cpv. 1 lett. g LTras) e dei dati personali (art. 7 cpv. 2 risp. art. 9 LTras). In virtù dell'articolo 67 della legge federale del 25 settembre 2015⁶⁵ sulle attività informative (LAI), la LTras non si applica alle informazioni trasmesse alla SECO dal SIC e pertanto tali informazioni non sono accessibili al pubblico.

In virtù dell'articolo 19 capoverso 2 LVI, la SECO informa annualmente il pubblico in forma compatta sulle verifiche degli investimenti con un rapporto d'attività. Tale rapporto contiene anche informazioni aggregate su eventuali decisioni di prima istanza concernenti sanzioni amministrative.

⁶⁴ RS 152.3

⁶⁵ RS 121