Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

23.086

Messaggio concernente la legge sulla verifica degli investimenti

del 15 dicembre 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di legge federale sulla verifica degli investimenti esteri (legge sulla verifica degli investimenti, LVI).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2020 M 18.3021 Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti (S 17.6.19, Rieder; N 3.3.20)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 dicembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'introduzione di una verifica degli investimenti mira a impedire le acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri se tali acquisizioni rischiano di compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici.

Situazione iniziale

Accogliendo la mozione Rieder del 26 febbraio 2018 (18.3021 Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di istituire le basi legali per controllare gli investimenti diretti esteri. Il presente disegno di legge sulla verifica degli investimenti esteri (D-LVI) dà seguito a questo mandato.

La Svizzera, che rientra tra i Paesi maggiormente ambiti dagli investitori esteri, è anche uno dei Paesi che investe maggiormente all'estero. Una politica aperta agli investimenti esteri è fondamentale per la nostra piazza economica e, quindi, per la prosperità della popolazione. Una politica di questo tipo garantisce alle imprese svizzere un afflusso di capitali e conoscenze, e contribuisce dunque a creare valore aggiunto così come a generare e salvaguardare posti di lavoro.

Per questo motivo durante l'elaborazione del D-LVI il Consiglio federale si è assicurato che, nella misura del possibile, non venissero minate né l'apertura verso gli investimenti esteri né l'attrattiva della nostra piazza economica. La verifica degli investimenti è dunque stata impostata all'insegna dell'efficacia e della semplificazione amministrativa. Si è inoltre puntato a far sì che la regolamentazione proposta fosse caratterizzata dalla massima trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto e che le competenze fossero ben definite. Inoltre, la verifica degli investimenti esteri deve essere compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Il Consiglio federale non chiede tuttavia al Parlamento di approvare il presente disegno perché rimane tuttora contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti, ritenendo che il rapporto costi-benefici sia svantaggioso e che la normativa vigente sia già sufficiente. Non sono peraltro note acquisizioni che in passato abbiano compromesso l'ordine e la sicurezza pubblici.

Contenuto del progetto

La verifica degli investimenti disciplinata nel presente disegno di legge ha lo scopo di impedire le acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri se tali acquisizioni rischiano di compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici. Secondo la normativa proposta, sono quindi soggette ad approvazione le acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato di imprese svizzere attive in un settore particolarmente critico. Tra i settori particolarmente critici rientrano i beni d'armamento, i beni utilizzabili a fini civili e militari, le reti elettriche, la produzione di energia elettrica, l'approvvigionamento idrico e le infrastrutture sanitarie, di telecomunicazione e di trasporto. Le piccole imprese saranno esentate da tale obbligo.

L'attenzione sugli investitori controllati da uno Stato deriva dal fatto che le acquisizioni motivate esclusivamente da ragioni imprenditoriali non sono problematiche. Gli

investitori privati esteri puntano al successo commerciale delle imprese che acquisiscono, quindi, in generale, non intendono destabilizzare il Paese in cui hanno sede tali imprese né perseguono mire geopolitiche e costituiscono in questo senso un rischio tendenzialmente basso per l'ordine e la sicurezza pubblici. La situazione è invece diversa quando le acquisizioni hanno motivazioni politiche; in questo caso è infatti probabile che i pericoli e le minacce provengano principalmente da investitori esteri controllati da uno Stato. Tutto ciò è stato sottolineato più volte anche nel dibattito parlamentare sulla mozione Rieder 18.3021. Il criterio del controllo statale include anche gli investitori privati controllati direttamente o indirettamente da uno Stato.

La responsabilità per l'attuazione della verifica degli investimenti e per il coordinamento con le unità amministrative cointeressate sarà affidata alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La procedura di approvazione si articolerà in due fasi: entro un mese dalla ricezione della domanda di approvazione occorrerà stabilire se quest'ultima può essere approvata o se dovrà invece essere avviata una procedura di verifica, che durerà al massimo altri tre mesi. La decisione sarà presa di comune accordo tra le unità amministrative coinvolte (ossia dalla SECO e dalle unità amministrative cointeressate). In caso di disaccordo o di unanimità sulla necessità di vietare un'acquisizione, la decisione spetterà al Consiglio federale.

Indice

Compendio **2**

1 Situazione iniziale **6**

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi 6

1.2 Varianti esaminate e variante scelta 7

1.2.1 Obiettivi perseguiti 8

1.2.2 Campo d'applicazione 10

1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale 13

1.4 Stralcio di interventi parlamentari 15

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione **15**

2.1 Lavori preliminari 15

2.2 Progetto posto in consultazione 15

2.3 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione 16

2.4 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione 17

2.4.1 Adeguamenti in seguito alla consultazione 17

2.4.2 Richieste dei partecipanti alla consultazione non considerate 19

3 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo **24**

3.1 Scopo 25

3.2 Settori critici 26

3.3 Investitori nazionali e investitori esteri 27

3.4 Investitori statali o non statali 27

3.5 Tipo d'investimento e valori soglia 28

3.6 Obbligo di notifica e di approvazione 29

3.7 Procedura a più livelli, durata delle procedure e rimedi giuridici 29

3.8 Competenze 30

3.9 Cooperazione e deroghe (reciproche) alla verifica degli investimenti 30

3.10 Prassi 31

4 Punti essenziali del progetto **31**

4.1 La nuova normativa proposta 31

4.2 Coordinamento di compiti e finanze 32

4.3 Attuazione 32

5 Commento ai singoli articoli **33**

6 Ripercussioni **61**

6.1 Ripercussioni per la Confederazione 61

6.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna 63
6.3 Ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblici 63
6.4 Ripercussioni sull'economia 63
6.5 Ripercussioni sulla società 66
6.6 Ripercussioni sull'ambiente 66
6.7 Altre ripercussioni 66

7 Aspetti giuridici 66
7.1 Costituzionalità 66
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 67
7.3 Forma dell'atto 68
7.4 Assoggettamento al freno alle spese 69
7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale 69
7.6 Delega di competenze normative 69
7.7 Protezione dei dati e trasparenza 70

Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri (Legge sulla verifica degli investimenti, LVI) *(Disegno)* FF **2024** 125

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Accogliendo la mozione Rieder del 26 febbraio 2018 (18.3021 Proteggere l'economia svizzera con il controllo degli investimenti), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di istituire le basi legali per controllare gli investimenti diretti esteri nonché di creare un'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni relative agli affari soggetti a questo tipo di controllo. Il presente disegno di legge nasce da questo mandato.

La mozione Rieder 18.3021 fa riferimento all'aumento degli investimenti esteri provenienti da Paesi emergenti. Questi investimenti si sono peraltro ridotti notevolmente negli ultimi anni[1].

A suscitare talvolta il timore di compromissione o minaccia dell'ordine e della sicurezza pubblici sono stati soprattutto gli investimenti di imprese statali o parastatali. Per contrastare adeguatamente questi potenziali pericoli o minacce, il Parlamento ritiene necessario introdurre in Svizzera una verifica degli investimenti. In alcuni casi particolari tale verifica permetterebbe di impedire che investitori esteri acquisiscano imprese svizzere.

Finora il Consiglio federale si è dichiarato contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti, dato che ritiene svantaggioso il rapporto costi-benefici. In primo luogo, è dell'opinione che la normativa federale e cantonale disciplini in modo sufficiente la materia. Come illustrato nel rapporto del 13 febbraio 2019 riguardante gli investimenti transfrontalieri e il controllo sugli investimenti[2], elaborato in adempimento dei postulati 18.3376 Bischof e 18.3233 Stöckli, la legislazione vigente e il fatto che le infrastrutture critiche appartengono in larga misura allo Stato consentono già oggi alle autorità di tenere adeguatamente sotto controllo i pericoli e le minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera. Non sono inoltre note acquisizioni che in passato abbiano compromesso l'ordine e la sicurezza pubblici. In secondo luogo, il Consiglio federale ritiene che l'introduzione di una verifica degli investimenti comporterebbe maggiore incertezza per gli investitori e i proprietari di potenziali imprese target, e quindi una perdita di attrattiva della piazza economica elvetica. Inoltre, implicherebbe oneri amministrativi supplementari a carico delle imprese interessate. Il Consiglio federale è tuttavia consapevole degli sviluppi a livello internazionale. Negli ultimi anni si è discusso sempre di più dell'influenza esercitata dagli

1 Cfr. Analisi d'impatto della regolamentazione relativa al progetto di legge sulla verifica degli investimenti esteri, disponibile su: www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > AIR approfondies.

2 Disponibile in francese e tedesco su: www.parlamento.ch > 18.3376 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire / Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses. Riassunto in italiano: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Investimenti internazionali > Investimenti all'estero > Verifica degli investimenti.

investitori esteri, della sicurezza della catena di approvvigionamento e dell'importanza di garantire capacità critiche. Circa l'80 per cento dei Paesi OCSE[3] (e circa l'80 % dei Paesi UE[4]) svolgono verifiche intersettoriali degli investimenti.

Anche dall'analisi approfondita di impatto della regolamentazione (di seguito: AIR D-LVI) commissionata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) emerge che sono già a disposizione numerosi strumenti per affrontare questi pericoli e minacce. Grazie a questi strumenti soprattutto le infrastrutture critiche sono adeguatamente protette (p. es. energia, approvvigionamento idrico, trasporti). Risultano invece più esposti i beni d'armamento, i beni utilizzabili a fini civili e militari, le infrastrutture informatiche rilevanti per la sicurezza, i medicamenti e i dispositivi medici.

L'introduzione di una verifica degli investimenti sarebbe pertanto associata a costi elevati per i proprietari delle imprese target eventualmente interessate nonché a una minore attrattiva della piazza economica e di investimento elvetica. Ne risulterebbe tuttavia anche un potenziale beneficio per la politica di sicurezza, che però non è chiaramente quantificabile e sarebbe circoscritto a pochi settori dell'economia. Per tali motivi, essendo tuttora contrario, il Consiglio federale rinuncia a chiedere l'approvazione del presente disegno di legge.

1.2 Varianti esaminate e variante scelta

Una politica aperta agli investimenti esteri è fondamentale per la nostra piazza economica e, quindi, per la prosperità della popolazione. Una politica di questo tipo garantisce alle imprese svizzere un afflusso di capitali e conoscenze, e contribuisce dunque a creare valore aggiunto così come a generare e salvaguardare posti di lavoro; quando si introduce una verifica degli investimenti è importante considerare anche questo aspetto.

La verifica degli investimenti deve essere impostata all'insegna dell'efficacia e della semplificazione amministrativa. È inoltre importante che sia disciplinata nel rispetto della massima trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto, e che le competenze siano ben definite. Inoltre, la verifica degli investimenti esteri deve essere compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Le varianti esaminate si concentrano sia sugli obiettivi perseguiti con una verifica degli investimenti, sia sul campo d'applicazione (ossia le acquisizioni), aspetti questi illustrati di seguito.

3 Cfr. rapporto OCSE (2023): Investment policy developments in 61 economies between 16 October 2021 and 15 March 2023, disponibile su: www.oecd.org > Investment > Investment policies related to national security and public order.

4 Stato: 13 ottobre 2023; cfr. List of screening mechanisms notified by Member States, disponibile su: https://policy.trade.ec.europa.eu/index_en > Enforcement and protection > Investment screening.

1.2.1 Obiettivi perseguiti

Il testo della mozione Rieder 18.3021 lascia aperti gli obiettivi da perseguire con una verifica degli investimenti. Tuttavia, nella motivazione vengono menzionati vari possibili obiettivi, suddivisibili nelle seguenti tre categorie:

– impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici siano compromessi o minacciati;
– impedire la perdita di conoscenze e di posti di lavoro;
– impedire distorsioni della concorrenza da parte di imprese estere statali o parastatali che operano nel settore privato in Svizzera.

Impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici siano compromessi o minacciati

Il presente disegno di legge ha lo scopo di impedire le acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri se tali acquisizioni rischiano di compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici, il che corrisponde allo scopo delle verifiche degli investimenti previste in altri Paesi OCSE (v. n. 3).

L'ordine e la sicurezza pubblici possono essere particolarmente compromessi o minacciati in caso di inoperatività di un'impresa che fornisce:

– un servizio indispensabile all'intera economia e non sostituibile in tempo utile;
– componenti essenziali di beni d'armamento all'esercito svizzero o ad altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato;
– sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza alle autorità svizzere;
– componenti essenziali a infrastrutture aerospaziali internazionali a cui la Svizzera partecipa.

L'acquisizione di una simile impresa da parte di un investitore estero potrebbe comportare pericoli o minacce se quest'ultimo ha l'intenzione di destabilizzare il Paese o persegue mire geopolitiche. Ad esempio, dopo l'acquisizione, potrebbe deliberatamente ridurre o interrompere l'erogazione dei servizi indispensabili erogati dall'impresa in questione nel tentativo di esercitare pressione sulla Svizzera.

L'ordine e la sicurezza pubblici possono essere compromessi o minacciati anche nel caso in cui un attore malintenzionato acceda a informazioni rilevanti per la sicurezza o a una grande quantità di dati personali degni di particolare protezione.

Per ridurre questi rischi vanno verificate le acquisizioni di imprese svizzere potenzialmente critiche per l'ordine e la sicurezza pubblici da parte di investitori esteri potenzialmente pericolosi.

Per i motivi illustrati di seguito, si rinuncia invece a perseguire gli altri obiettivi.

Impedire la perdita di conoscenze e di posti di lavoro

Innanzitutto, la verifica degli investimenti non è né adeguata né necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo in oggetto. Come esposto nel rapporto riguardante gli investimenti transfrontalieri e i controlli sugli investimenti menzionato sopra, per garantire posti di lavoro e una posizione di preminenza tecnologica è molto importante

definire condizioni quadro che favoriscano l'innovazione e la concorrenza, adottare una politica della formazione e della ricerca che tenga conto delle esigenze dell'economia, e proteggere in modo adeguato la proprietà intellettuale.

Per assicurare il trasferimento di conoscenze in Svizzera è fondamentale essere aperti agli investimenti esteri, che oltre ad apportare nuove conoscenze creano anche posti di lavoro. Pertanto, una verifica degli investimenti di stampo protezionistico che ostacoli gli investimenti esteri in determinati settori economici o tecnologici avrebbe sul medio e lungo termine un effetto dannoso sull'economia elvetica.

Inoltre, la Svizzera deve rispettare gli impegni internazionali (v. n. 7.2). Una verifica degli investimenti che persegue obiettivi puramente economici, come la protezione delle imprese svizzere, non sarebbe compatibile con gli impegni previsti dagli accordi commerciali internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Impedire distorsioni della concorrenza

Per neutralità concorrenziale si intende che tutte le imprese sono soggette alle stesse condizioni in termini di attività, proprietà e regolamentazioni statali[5]. Se, invece, lo Stato concede vantaggi a singoli operatori di mercato, ne possono conseguire dannose distorsioni della concorrenza. Tali vantaggi possono essere di varia natura: un'impresa statale o parastatale potrebbe per esempio godere di vantaggi indiretti in termini di finanziamento perché, in virtù della sua appartenenza allo Stato, i finanziatori si aspettano rischi minori e potrebbero essere indotti a concedere prestiti a condizioni favorevoli; questi vantaggi potrebbero essere anche diretti e provenire ad esempio da costi del capitale proprio inferiori per via di basse aspettative di rendimento da parte dei fornitori di capitale proprio statali. Infine, le imprese statali o parastatali potrebbero sovvenzionare in modo trasversale un settore non protetto con i ricavi di un settore protetto dal regime di monopolio[6].

Le imprese estere statali e parastatali possono quindi generare distorsioni indesiderate della concorrenza. La legge del 6 ottobre 1995[7] sui cartelli (LCart) e l'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994[8] sulle sovvenzioni e sulle misure compensative contrastano parzialmente, ma non del tutto, questo fenomeno. Le sovvenzioni trasversali provenienti da un settore protetto dal regime di monopolio in Svizzera possono in alcuni casi essere subordinate al controllo dell'abuso della posizione di mercato ai sensi della legge sui cartelli (art. 7 LCart). L'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative disciplina, dal canto suo, l'utilizzo di sovvenzioni da parte dei membri dell'OMC e l'applicazione di misure compensative alle importazioni sovvenzionate di una merce che danneggiano un settore economico svizzero, ma non si applica alle sovvenzioni nel settore dei servizi, né copre tutti i tipi di sovvenzioni industriali responsabili di una distorsione del mercato.

5 Cfr. OCSE (2021): «Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. OCSE / LEGAL / 0462», disponibile su: https://legalinstruments.oecd.org.
6 Cfr. nota 4 e OCSE (2016): State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?, OECD Publishing, Parigi, pag. 14, disponibile su: www.oecd-ilibrary.org.
7 RS **251**
8 RS **0.632.20**, allegato 1A.13.

Una verifica degli investimenti potrebbe quindi contribuire a ridurre le potenziali distorsioni della concorrenza in Svizzera da parte di imprese estere statali o parastatali. Tuttavia, gli impegni internazionali del nostro Paese ne limitano il margine di manovra (v. n. 7.2). Una verifica degli investimenti che persegue obiettivi puramente economici, come quello di impedire distorsioni del mercato, non sarebbe compatibile con gli impegni previsti dagli accordi commerciali internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

1.2.2 Campo d'applicazione

Il testo della mozione Rieder 18.3021 non specificava quali investimenti diretti esteri in imprese svizzere debbano essere sottoposti a verifica.

L'avamprogetto di legge sulla verifica degli investimenti (AP-LVI) prevedeva la verifica di tutte le operazioni volte all'acquisizione del controllo diretto o indiretto di un'impresa svizzera; nel presente disegno di legge viene mantenuta questa impostazione (v. n. 5). Di conseguenza, una partecipazione di minoranza che non porti all'acquisizione del controllo su un'impresa svizzera non è soggetta all'obbligo di approvazione.

L'enfasi data alle acquisizioni è giustificata anche dal fatto che, secondo la statistica sugli investimenti diretti[9] della Banca nazionale svizzera (BNS), circa il 95 per cento del capitale degli investimenti esteri diretti in Svizzera (media degli anni 2014–2021) è attribuibile a partecipazioni di maggioranza, ossia a un singolo investitore estero che controlla almeno il 50 per cento del capitale. Prendendo come riferimento il controllo di un'impresa, si riesce dunque a coprire la stragrande maggioranza dei casi di investimenti diretti.

Si pone inoltre la questione di quali investitori esteri e quali imprese svizzere rientrino in questa fattispecie. Nell'AP-LVI è stato proposto che le acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato siano soggette a un obbligo di approvazione indipendentemente dal settore in cui operano le imprese. Sono stati inoltre definiti i settori particolarmente critici in cui sussiste l'obbligo di approvazione per qualsiasi investitore estero, statale o privato.

Dalla consultazione è emerso un diffuso scetticismo nei confronti dell'AP-LVI (v.n. 2): circa due terzi dei partecipanti è contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti o vorrebbe limitarne il campo d'applicazione. Sono state dunque elaborate le seguenti tre varianti per restringere il campo d'applicazione:

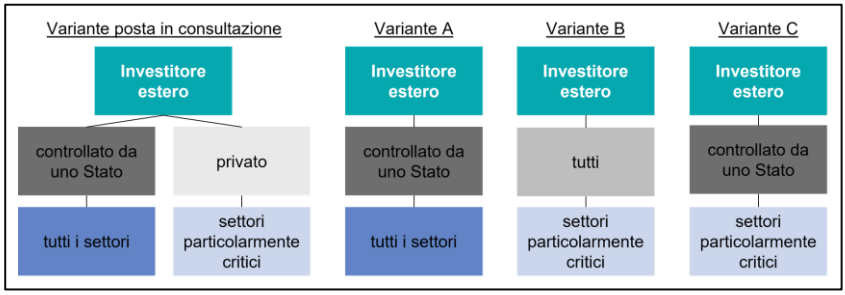
- Variante A: accento posto sugli investitori controllati da uno Stato; sono comprese tutte le acquisizioni, indipendentemente dal settore in cui opera l'impresa svizzera.
- Variante B: accento posto sulle acquisizioni di imprese svizzere che operano in un settore particolarmente critico; si rinuncia alla differenziazione tra investitori privati e investitori controllati da uno Stato.

9 Sussiste un investimento diretto nel momento in cui un investitore acquisisce una quota minima pari almeno al 10 % della società o delle sue azioni con diritto di voto.

– Variante C: unione delle varianti a e b; sono comprese le acquisizioni di imprese svizzere che operano in settori particolarmente critici da parte di investitori esteri controllati da uno Stato.

Figura 1

Varianti relative alle acquisizioni



Fonte: rappresentazione propria

Tra i settori particolarmente critici rientrano i beni d'armamento, i beni utilizzabili a fini civili e militari, le reti elettriche e la produzione di energia elettrica, l'approvvigionamento idrico e le infrastrutture sanitarie, di telecomunicazione e di trasporto (v. n. 5).

Per la valutazione delle varianti ci si è concentrati sui seguenti criteri: accuratezza, costi della regolamentazione e compatibilità con il diritto internazionale.

In termini di accuratezza e costi della regolamentazione, più la verifica degli investimenti è limitata alle acquisizioni che potrebbero compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici, più il rapporto costi-benefici risulta favorevole. Lo stesso vale per la compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.

Accuratezza

Per «accuratezza» si intende il rapporto tra verifiche necessarie e verifiche non necessarie. La variante più accurata in tal senso è la variante C, che si concentra sulle acquisizioni di imprese che operano in settori critici da parte di investitori esteri controllati da uno Stato. Le acquisizioni motivate esclusivamente da ragioni imprenditoriali non sono, in generale, problematiche. Gli investitori privati esteri puntano al successo commerciale delle imprese che acquisiscono, quindi, in linea di principio, non intendono destabilizzare il Paese in cui hanno sede tali imprese né perseguono mire geopolitiche e costituiscono in questo senso un rischio tendenzialmente basso per l'ordine e la sicurezza pubblici. La situazione è invece diversa quando le acquisizioni hanno motivazioni politiche; in questo caso è infatti probabile che i pericoli e le minacce provengano principalmente da investitori esteri controllati da uno Stato. Anche in Parlamento, nel dibattito relativo alla mozione 18.3021, si è più volte sottolineata la necessità di considerare problematici in particolare gli investitori esteri statali e parastatali. Si noti che il criterio del controllo statale include anche gli investitori privati controllati direttamente o indirettamente da uno Stato (v. n. 5).

La variante posta in consultazione è la meno accurata, in quanto comporta molte verifiche non necessarie. Sono infatti comprese sia le acquisizioni in settori non critici da parte di investitori esteri controllati da uno Stato (p. es. l'acquisizione di una catena di ristoranti), sia le acquisizioni in settori critici da parte di investitori esteri privati (p. es. l'acquisizione di un'azienda produttrice di dispositivi medici). La variante A include anche il primo tipo di acquisizioni e la variante B il secondo; queste due varianti sono quindi leggermente più accurate rispetto alla variante posta in consultazione, ma molto meno accurate rispetto alla variante C. Non si può invece escludere che la variante posta in consultazione e la variante B possano essere più efficaci in termini di sicurezza rispetto alle varianti A e C, visto che, ad esempio, sarebbero comprese le acquisizioni da parte di organizzazioni criminali come la mafia. Per combattere questo tipo di acquisizioni esistono però già altri strumenti (in particolare il diritto penale).

Costi della regolamentazione

Una verifica degli investimenti genera una maggiore incertezza e oneri amministrativi aggiuntivi sia per gli investitori esteri sia per le imprese svizzere, riducendo così l'attrattiva della piazza economica (v. n. 6). Inoltre, potrebbe comportare una svalutazione dell'impresa al momento della vendita. Per la Confederazione comporterebbe costi di introduzione temporanei e costi di esecuzione permanenti, che, per quanto possibile, andrebbero finanziati tramite tasse a carico delle imprese interessate.

Secondo l'AIR AP-LVI[10], la variante posta in consultazione prevede la verifica di circa 45 domande di acquisizione all'anno[11] (sulla base dei dati relativi agli anni 2016–2020). L'ente che ha svolto l'AIR ha inoltre stimato anche il numero di verifiche annuali relative alle altre varianti, ossia 35 per la variante B, 10–15 per la variante A e solo qualcuna per la variante C. Tuttavia, il metodo utilizzato per determinare il numero di domande da verificare raggiunge i suoi limiti quando queste ultime sono meno di dieci, motivo per cui la stima della variante C è solo approssimativa; non si possono escludere né annate in cui il numero di domande in quest'ultima variante sia leggermente superiore (oltre 10). Si può inoltre ipotizzare che il numero di acquisizioni aumenterà nel tempo con la crescita economica.

Pertanto, la variante C comporta i costi di regolamentazione minori; sono infatti soggette a oneri amministrativi solo le acquisizioni nei settori critici da parte di investitori esteri controllati da uno Stato. Nella variante A, lo sono invece anche le acquisizioni statali considerate non pericolose, nella variante B tutte le acquisizioni non pericolose appartenenti a un settore critico. Nella variante posta in consultazione sono soggette ad oneri amministrativi sia le acquisizioni statali non pericolose, sia tutte le acquisizioni non pericolose appartenenti a un settore critico, il che comporta costi della regolamentazione elevati. Infine va sottolineato che nella variante B tali costi sono più elevati rispetto alla variante A, dato che il numero di acquisizioni da verificare è circa tre volte superiore.

10 Disponibile su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DEFR.

11 Per la definizione delle imprese svizzere, nell'AP-LVI sono state presentate due varianti: 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. Nel D-LVI si è optato per la variante 1.

Compatibilità con il diritto internazionale

L'Accordo generale sul commercio di servizi (ACGS/GATS)[12], gli accordi di libero scambio (ALS), gli accordi bilaterali con l'UE rilevanti in questo contesto – ossia l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)[13] e l'Accordo sul trasporto aereo (ATA)[14] – così come la Convenzione AELS[15] e le normative dell'OCSE (codice di liberalizzazione) subordinano la Svizzera a diversi impegni internazionali riguardanti le attività di investimento (tra cui il principio di non discriminazione rispetto agli investitori svizzeri). Una verifica degli investimenti, soprattutto se concerne solo investitori esteri, rischia di contravvenire al principio della non discriminazione o all'impegno assunto dalla Svizzera di concedere l'accesso al suo mercato, motivo per cui il nostro Paese deve essere in grado di giustificare tale verifica tramite le clausole derogatorie per la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici previste da questi accordi (v. n. 7.2).

Nel caso della variante B o C le possibilità di riuscire a giustificare la verifica degli investimenti sulla base di queste clausole sarebbero elevate, soprattutto perché l'attenzione si concentra su settori critici per l'ordine e la sicurezza pubblici. Per quanto riguarda la variante C, inoltre, si potrebbe sostenere che l'attenzione si concentra solo sugli investitori più critici. Nella variante A e in quella posta in consultazione si parte invece dal presupposto che gli investitori controllati da uno Stato rappresentino una minaccia in quanto tali, anche se non investono in settori critici.

Conclusioni

In conclusione la variante C si dimostra la più valida; è infatti la più accurata, quella che implica meno costi della regolamentazione, e quella che indebolisce di meno la piazza economica elvetica. Inoltre, questa variante presenta vantaggi in termini di compatibilità con il diritto internazionale. Per i motivi illustrati e alla luce dei risultati della consultazione (v. n. 2), il Consiglio federale ha deciso di redigere il D-LVI basandosi sulla variante C.

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 2020[16] sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020[17] sul programma di legislatura 2019–2023; è una conseguenza diretta dell'accoglimento da parte del Parlamento della mozione Rieder 18.3021.

12 Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Commercio di servizi> OMS/AGCS.
13 RS **0.142.112.681**
14 RS **0.748.127.192.68**
15 RS **0.632.31**
16 FF **2020** 1565
17 FF **2020** 7365

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

- strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC)[18];
- ciberstrategia nazionale (CSN)[19].

Iniziativa parlamentare Badran 16.498

Esiste inoltre un nesso con l'iniziativa parlamentare Badran del 16 dicembre 2016 (16.498 Assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla lex Koller) la quale chiede che le infrastrutture strategiche dell'economia energetica, soprattutto le centrali idroelettriche, le reti di trasporto dell'energia elettrica e le reti del gas, debbano essere assoggettate alla legge federale del 16 dicembre 1983[20] sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, cosiddetta lex Koller).

In linea di principio, una volta effettuata la verifica degli investimenti, un'acquisizione viene autorizzata, a meno che non costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. L'iniziativa parlamentare Badran 16.498 prevede invece il contrario: secondo il rapporto del 28 marzo 2023[21] della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale sull'assoggettamento delle infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla lex Koller, l'acquisizione di un'infrastruttura strategica dell'economia energetica da parte di persone all'estero ai sensi dell'articolo 5 LAFE deve essere in linea di principio esclusa; va autorizzata soltanto se ne deriva un rafforzamento degli interessi pubblici macroeconomici o di politica dell'approvvigionamento e se non ostacola gli obiettivi di politica statale. Tuttavia, è prevista una deroga nel caso in cui la Svizzera abbia assunto impegni con un partner di libero scambio. In questo caso, in virtù delle disposizioni derogatorie dell'ALS vi è però comunque la possibilità – come previsto anche dal D-LVI – di verificare gli investimenti critici.

Per evitare accavallamenti o ripartizioni poco chiare delle responsabilità, è opportuno che il settore energetico rientri o nel campo d'applicazione della LVI o in quello della LAFE (o di una base giuridica alternativa), ma non in entrambi. Occorrerà tener conto di questo aspetto nel corso dei dibattiti parlamentari relativi a questi due progetti.

Pur considerandola importante, il Consiglio federale ritiene che la questione della sicurezza dell'approvvigionamento auspicata con l'iniziativa parlamentare Badran 16.498 sia trattata in maniera più funzionale da regolamentazioni esistenti e altri progetti legislativi[22]. La legislazione in vigore garantisce già un'adeguata protezione contro le interferenze esercitate da attori stranieri tramite investimenti, in particolar modo per quanto riguarda le infrastrutture energetiche; le principali infrastrutture di questo tipo sono infatti di proprietà di Confederazione, Cantoni e Comuni, il che ne subordina la vendita a persone all'estero a una decisione politica.

18 FF **2023** 1659
19 Disponibile su: www.ncsc.admin.ch > Strategia SNPC.
20 RS **211.412.41**
21 FF **2023** 1095
22 Cfr. parere del Consiglio federale del 2 giugno 2023 sul rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (FF **2023** 1452).

Se, contrariamente alla raccomandazione del Consiglio federale, il Parlamento volesse comunque legiferare, l'Esecutivo propone di non attuare l'iniziativa parlamentare Badran 16.498, bensì di disciplinare le acquisizioni di infrastrutture energetiche critiche nella LVI. Fondamentalmente, però, ritiene che né l'una né l'altra soluzione siano adeguate.

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Con il presente disegno il Consiglio federale attua la mozione Rieder 18.3021. Propone pertanto di stralciarla, in quanto liquidata.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Lavori preliminari

Nel rapporto riguardante gli investimenti transfrontalieri e i controlli sugli investimenti il Consiglio federale aveva 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. L'Esecutivo si era poi espresso a favore dell'alternativa 2).

In seguito il Parlamento ha discusso il rapporto e le alternative delineate nel quadro dei dibattiti sulla mozione Rieder 18.3021. Accogliendo questa mozione il Parlamento ha deciso di procedere con l'alternativa 4).

Il Consiglio federale ha dunque indetto una procedura di consultazione sull'AP-LVI, che si è svolta dal 18 maggio al 9 settembre 2022[23].

2.2 Progetto posto in consultazione

Nell'AP-LVI la verifica degli investimenti era intesa a impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici fossero compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri. L'avamprogetto prevedeva inoltre che le acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato fossero soggette ad approvazione in tutti i settori e che fossero soggetti all'obbligo di approvazione tutti gli investitori esteri, sia statali sia privati, attivi in settori particolarmente critici; ne erano invece esentate le piccole imprese.

Per quanto riguarda la definizione di impresa svizzera, sono state poste in consultazione due varianti: la differenza riguardava le filiali svizzere di gruppi societari esteri, in un caso considerate imprese svizzere e nell'altro no.

23 Documenti della consultazione, pareri e rapporto sui risultati disponibili su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DEFR.

La procedura di approvazione prevista nell'avamprogetto era molto simile a quella esposta nel presente disegno di legge; a tale proposito si rimanda ai numeri 4 e 5.

2.3 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

Nel complesso sono stati inoltrati 72 pareri. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione (38) era contraria all'introduzione di una verifica degli investimenti (UDC, PLR, quasi tutte le associazioni economiche e di categoria e circa la metà dei Cantoni, tra cui ZH, BE, BS, BL, VD). Alcuni di loro – in particolare PLR ed economiesuisse – hanno chiesto che la verifica riguardasse unicamente gli investitori controllati da uno Stato. Per il PLR, inoltre, era incomprensibile il motivo per cui l'avamprogetto non si limitasse alle imprese operanti nei settori rilevanti per la sicurezza.

Una minoranza di partecipanti (29) si è invece dichiarata d'accordo sull'introduzione di una verifica degli investimenti; di questi, 14 hanno sostanzialmente accolto l'avamprogetto nella versione inviata in consultazione (soprattutto l'altra metà dei Cantoni, tra cui AG, GE, SG).

Cinque partecipanti hanno approvato l'introduzione di una verifica, ma con alcune restrizioni. Ad esempio, il PVL riconosce la necessità di intervenire solo nel caso di acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da un ente statale. LU e GR hanno chiesto di limitare la verifica agli investimenti «più critici per la sicurezza», senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni. Gastrosuisse e Hotelleriesuisse hanno chiesto una deroga per il settore alberghiero e della ristorazione.

Dieci partecipanti (Alleanza del Centro, PEV, i VERDI, sindacati, Gruppo svizzero per le regioni di montagna) si sono detti a favore dell'introduzione di una verifica degli investimenti, a condizione di ampliare il campo d'applicazione in termini sia di finalità (prevenzione della perdita di conoscenze, protezione del servizio pubblico, sicurezza dell'approvvigionamento) sia di tipologie di acquisizioni.

I partecipanti che si sono opposti temono che l'introduzione di una verifica degli investimenti indebolisca la piazza economica e di investimento elvetica; a loro avviso, una simile verifica non sarebbe nell'interesse di un'economia aperta e fortemente connessa a livello internazionale. Molti degli oppositori hanno peraltro osservato che tale misura interferirebbe troppo con il principio della libertà economica. In aggiunta, oltre a lamentare il fatto che l'AP-LVI non fosse sufficientemente proporzionato, è infine stata osservata un'insufficienza a livello di analisi del rischio e orientamento agli obiettivi.

I sostenitori riconoscono, dal canto loro, l'importanza che una politica aperta agli investimenti esteri riveste per la piazza economica svizzera, ma ritengono che in certi casi sia necessario intervenire per limitare l'influenza degli investitori esteri; in particolare, temono che questi ultimi investano in aziende svizzere per motivi non solo commerciali ma anche politici.

2.4 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

2.4.1 Adeguamenti in seguito alla consultazione

Campo d'applicazione

Una minoranza significativa di partecipanti rileva una chiara necessità di intervento ed è favorevole all'introduzione di una verifica; alcuni hanno anche chiesto un ampliamento del campo d'applicazione. Circa due terzi dei partecipanti sono però contrari a tale misura o vorrebbero limitarne il campo d'applicazione: vi è dunque un forte scetticismo nei confronti dell'AP-LVI.

Date queste premesse, è stato deciso di limitare il campo d'applicazione rispetto all'AP-LVI (v. n. 1.2.2): la verifica degli investimenti dovrà essere svolta solo quando un investitore estero controllato da uno Stato acquisisce un'impresa svizzera attiva in un settore particolarmente critico. La verifica degli investimenti sarà quindi molto più mirata di quanto previsto in precedenza e avrà meno effetti negativi sulla piazza economica e di investimento svizzera.

Per quanto riguarda i settori particolarmente critici, molti partecipanti hanno reputato troppo vasto l'elenco previsto nell'avamprogetto e hanno proposto di ridurlo; altri, al contrario, hanno chiesto di fare delle aggiunte. L'elenco rimane quindi praticamente invariato ad eccezione di un adeguamento concernente la registrazione di chi fabbrica beni la cui esportazione è soggetta ad autorizzazione ai sensi della legge federale del 13 dicembre 1996[24] sul materiale bellico (LMB) e della legge del 13 dicembre 1996[25] sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI).

Sulla base dell'AP-LVI sarebbero comprese tutte le imprese che producono tali beni, ossia un numero molto elevato di imprese svizzere non rilevanti ai fini della sicurezza nazionale. Nel disegno è stato dunque precisato che i beni in questione devono essere d'importanza fondamentale per garantire la capacità d'intervento dell'esercito svizzero, di altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato o di programmi spaziali a cui la Svizzera partecipa nel quadro di accordi internazionali. Ne deriva quindi una fusione dei numeri 1 e 2 dell'articolo 4 capoverso 1 lettera b AP-LVI che aumenta l'accuratezza senza perdite significative in termini di impatto. Questo adeguamento permette infatti di includere coloro che fabbricano i beni rilevanti per la sicurezza della Svizzera. L'obbligo di ottenere un'autorizzazione in caso di esportazione di tali beni permane tuttavia indipendentemente dal proprietario dell'impresa.

Definizioni

Per la definizione di imprese svizzere, nell'AP-LVI sono state presentate due varianti: in base alla prima variante verrebbero considerate imprese svizzere anche le filiali svizzere facenti parte di un gruppo societario estero, mentre con la seconda variante no. La maggioranza dei partecipanti che hanno preso posizione in merito (18 su 27)

24 RS **514.51**
25 RS **946.202**

si è espressa a favore della prima variante, che è stata dunque ripresa nel presente disegno di legge.

Dato che il campo d'applicazione è limitato alle acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato, è necessario adeguare anche la definizione di investitore estero. Inoltre, per determinare in quali casi si tratta di un investitore *estero* controllato da uno Stato ci si baserà solo sul luogo in cui è ubicata l'amministrazione centrale, e non più su quello in cui si trova la sede principale e l'amministrazione centrale. In questo modo è più facile evitare contraddizioni e permettere agli investitori di stabilire se rientrano tra quelli esteri.

Criteri di approvazione

Diversi partecipanti hanno chiesto di non includere tra i criteri di approvazione una sostanziale distorsione della concorrenza che possa compromettere l'ordine e la sicurezza pubblici. Sostengono infatti che prendere in considerazione gli effetti (negativi) sulla concorrenza non solo solleverebbe questioni inutili e probabilmente irrisolvibili a livello di rapporto con il controllo delle fusioni nella LCart, ma darebbe anche adito a potenziali abusi; questo aspetto potrebbe infatti essere sfruttato per escludere concorrenti esteri non graditi. Alla luce di queste considerazioni, tra i criteri di approvazione non figura una sostanziale distorsione della concorrenza; se in singoli casi dovesse risultare evidente una distorsione tale da compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici, se ne potrebbe comunque tenere conto nella procedura di approvazione, dal momento che l'elenco di criteri di cui all'articolo 4 capoverso 2 D-LVI non è esaustivo.

È stata inoltre eliminata dai criteri la disponibilità a collaborare, dato che alcuni partecipanti alla consultazione avevano evidenziato che questo aspetto non influisce sull'ordine e la sicurezza pubblici né permette di determinare gli effetti di un'acquisizione. Tra le misure amministrative è stata però introdotta la possibilità di interrompere la procedura di approvazione nel caso in cui l'obbligo di informare venga eluso a più riprese.

Procedura di approvazione

Vari partecipanti alla consultazione hanno suggerito di istituire una consulenza generale o una verifica vincolante per stabilire se un'acquisizione è soggetta ad approvazione. Si è deciso di dare in parte seguito a queste richieste: alle persone coinvolte in un'acquisizione viene data la possibilità di richiedere una verifica preliminare non vincolante per determinare se l'acquisizione sarà soggetta all'obbligo di approvazione. Questa verifica preliminare è volutamente non vincolante, così da distinguersi dalla procedura di approvazione vincolante che viene avviata con l'inoltro di una domanda. Se dunque un investitore desidera una risposta vincolante potrà inoltrare una domanda di approvazione.

Viene inoltre esplicitamente indicato che un'eventuale proroga dei termini è notificata per scritto all'investitore e all'impresa svizzera, in modo da chiarire le scadenze e il momento a partire da cui sussiste un'approvazione implicita.

Protezione dei dati e assistenza amministrativa

Per quanto riguarda l'assistenza amministrativa, nel disegno è stata aggiunta una clausola in cui vengono stabilite le circostanze in cui la SECO può rifiutare di fornire i dati ad altri enti.

Quanto alla collaborazione con le autorità estere, il D-LVI non solo disciplina le condizioni alle quali la SECO può, in determinati casi, fornire dati a un'autorità estera di verifica, ma anche quelle in cui può richiedere a questi enti i dati necessari per effettuare la verifica. È inoltre stata aggiunta un'ulteriore condizione, ossia che l'autorità che riceve i dati deve assicurare che li tratterà in modo riservato.

Rimedi giuridici

L'AP-LVI prevedeva che in casi di notevole rilevanza politica le autorità giudiziarie si limitassero a verificare il rispetto delle garanzie procedurali o l'esistenza di un abuso del potere di apprezzamento. In sede di consultazione è stato tuttavia rilevato che questo aspetto rappresenta una grave violazione del principio della separazione dei poteri dal momento che il potere discrezionale che riguarda la definizione delle acquisizioni di notevole rilevanza politica non è circoscritto. Per questo motivo, nel D-LVI è stata stralciata la disposizione che impone dei limiti al controllo giudiziario nei casi di notevole rilevanza politica.

Misure e sanzioni amministrative

Nel D-LVI sono state uniformate le ragioni per cui possono essere adottate misure e sanzioni amministrative. È stata inoltre aggiunta la possibilità di adottare misure e sanzioni amministrative in caso di mancata osservanza di un dato requisito o di una data condizione.

Infine, il calcolo dell'importo delle sanzioni amministrative non si basa più sul valore della transazione quanto piuttosto sulla cifra d'affari dell'impresa svizzera.

Valutazione

Come richiesto durante la procedura di consultazione, verrà svolta una valutazione della legge, i cui effetti saranno quindi valutati entro dieci anni dalla sua entrata in vigore.

2.4.2 Richieste dei partecipanti alla consultazione non considerate

Scopo

La verifica degli investimenti è intesa a impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera siano compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri. Diversi partecipanti alla consultazione hanno pertanto chiesto che lo scopo della verifica degli investimenti comprendesse esplicitamente anche i seguenti obiettivi: prevenzione della perdita di conoscenze e delle distorsioni della concorrenza, protezione del servizio pubblico e sicurezza dell'approvvigionamento. La prevenzione della perdita di conoscenze e delle distorsioni della concorrenza è

tuttavia stata scartata dagli obiettivi perseguiti con la verifica degli investimenti, non potendo essere raggiunta con questa misura per i motivi esposti al numero 1.2.1.

Gli altri due obiettivi non sono esplicitamente menzionati nell'articolo sullo scopo della legge: la disposizione è infatti stata formulata basandosi su concetti utilizzati nel diritto economico internazionale, in modo che la verifica degli investimenti possa essere giustificata tramite le clausole derogatorie previste dagli accordi commerciali internazionali sottoscritti dal nostro Paese (v. n. 7.2). Questi concetti si ritrovano, per lo stesso motivo, anche nel 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[26]. Date queste premesse, lo scopo della verifica degli investimenti non è stato modificato.

La normativa proposta fornisce nondimeno un contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento ai sensi della legge del 17 giugno 2016[27] sull'approvvigionamento del Paese (LAP) e alla protezione del *servizio pubblico* (compreso l'approvvigionamento di base in beni e servizi infrastrutturali), soprattutto perché tra i criteri di approvazione rientra la sostituibilità di un servizio, di un prodotto o di un'infrastruttura entro un periodo di tempo ragionevole (v. n. 5). Se, ad esempio, si impedisce l'acquisizione di un'infrastruttura critica per l'energia o le telecomunicazioni che comprometterebbe l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera, si preservano la sicurezza dell'approvvigionamento e del servizio pubblico. Va però sottolineato il fatto che gli strumenti previsti dalla LAP sono concepiti per garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale in situazioni di grave penuria alle quali l'economia non è in grado di far fronte. L'accento è quindi principalmente posto sulle misure relative a sconvolgimenti a breve termine, mentre il divieto di acquisizione costituisce piuttosto una misura strutturale.

Definizioni

Alcuni partecipanti alla consultazione sostengono che il termine «acquisizione» non sia identico alla definizione di «concentrazione di imprese» sancita nella LCart; hanno quindi proposto di riprendere la formulazione dell'articolo 4 capoverso 3 LCart. Questa opzione non può essere accettata, dato che la definizione di cui alla LCart si estende anche alle fusioni in cui l'impresa svizzera, ma non l'investitore estero, acquisisce il controllo. Procedure di questo tipo non rientrano nel campo d'applicazione del disegno proposto, che riguarda unicamente le acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri. Il commento ai singoli articoli precisa però che la definizione di «acquisizione» si basa sulla LCart e sul concetto di controllo utilizzato in tale legge e che, di conseguenza, va applicata la prassi prevista dal diritto in materia di cartelli.

Acquisizioni soggette all'obbligo di approvazione

Considerando che il criterio relativo agli investitori esteri controllati da uno Stato limita già in modo sostanziale il campo d'applicazione, si è deciso di non alzare la soglia per i casi di scarsa importanza, come era stato invece richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione. Un innalzamento di tale soglia per escludere, ad esempio,

26 GU L 791 del 21 mar. 2019, pag. 1.
27 RS **531**

le medie imprese, avrebbe – per quanto riguarda il numero di acquisizioni da verificare – un impatto simile a quello di una restrizione alle acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato attivi in settori particolarmente critici. In questo secondo caso la verifica degli investimenti risulterebbe tuttavia più accurata.

Un'altra questione controversa è l'esenzione di alcuni Stati dalla verifica degli investimenti. Diversi partecipanti hanno citato vari Stati che secondo loro dovrebbero essere esentati, come quelli membri dell'UE, dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Anche questa richiesta – ossia un'eccezione basata sull'appartenenza a una determinata organizzazione multilaterale – non può essere soddisfatta: le eccezioni sono infatti compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera solo se si basano su criteri oggettivi legati alla prevenzione di pericoli o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici (v. n. 5 e n. 7.2). Pertanto, come già previsto dall'AP-LVI, a livello di ordinanza il Consiglio federale può esentare dall'obbligo di approvazione le acquisizioni effettuate da investitori esteri controllati da determinati Stati se la cooperazione con questi ultimi è sufficiente a evitare pericoli e minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici. I criteri di esenzione saranno specificati nell'ordinanza in questione.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno inoltre chiesto di inserire nella legge il principio di reciprocità, il che darebbe tuttavia adito a due possibili interpretazioni: si potrebbe intendere che gli investimenti esteri in Svizzera sono ammessi solo alle stesse condizioni previste per gli investimenti svizzeri nel rispettivo altro Paese, oppure che la Svizzera esenta un altro Stato dalla verifica degli investimenti solo se gli investitori svizzeri sono esentati dalla verifica degli investimenti vigente in quello Stato.

Per i motivi elencati di seguito entrambe le possibilità sono state scartate. La prima interpretazione esula dal campo d'applicazione della LVI, dato che il grado di accesso agli investimenti non è determinato solo dall'esistenza di una verifica, ma anche da altre possibili restrizioni (p. es. sul capitale straniero o restrizioni operative come quelle applicate alla sede o al rimpatrio del capitale). Inoltre gli interessi e sensibilità divergono a seconda dello Stato, così come l'importanza attribuita ai settori in cui effettuare investimenti. Nei negoziati interstatali per l'accesso ai rispettivi mercati interni l'obiettivo è quindi quello di ottenere un accesso il più possibile reciproco, o comunque comparabile con l'accesso al mercato dell'altro Paese, e questo tenendo conto dell'intera economia invece di passare in rassegna settore per settore. Il Consiglio federale ritiene inoltre che un approccio *do ut des* non sia una tattica negoziale efficace, dato che a una politica restrittiva non dovrebbe corrispondere una politica altrettanto restrittiva. Continuerà però a darsi da fare per incoraggiare i Paesi che forniscono un accesso limitato ad aprire i propri mercati, ad esempio attraverso un ALS.

La seconda interpretazione presenta invece il seguente problema: per essere compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, un'esenzione deve basarsi su criteri oggettivi legati alla prevenzione di pericoli o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici. Il fatto che un altro Stato esenti o meno gli investitori svizzeri dalla propria verifica sugli investimenti è irrilevante per l'ordine e la sicurezza pubblici del nostro

Paese. Pertanto, la reciprocità non può essere un criterio di esenzione[28]. Se dunque la Svizzera vuole esentare altri Stati dalla verifica degli investimenti deve farlo sulla base di criteri oggettivi che riguardano la prevenzione di pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici (v. n. 5 e n. 7.2). A prescindere da ciò, tuttavia, il Consiglio federale si adopererà per garantire che anche gli altri Stati esentano gli investitori svizzeri dall'obbligo di verifica degli investimenti.

Criteri di approvazione

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione l'elenco dei criteri di approvazione deve essere esaustivo e le acquisizioni dovrebbero essere vietate soltanto se compromettono effettivamente l'ordine e la sicurezza pubblici, ossia non sulla base di un semplice sospetto. A queste due richieste non è stato dato seguito per i seguenti motivi: per quanto riguarda i criteri di approvazione, è necessario mantenere un certo margine di manovra per poter far fronte a eventuali nuove circostanze, per cui l'elenco non può essere esaustivo; in secondo luogo, la verifica degli investimenti viene svolta prima che sovvengano possibili pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici, dato che in questo frangente l'acquisizione non è ancora avvenuta. L'espressione «motivo di supporre» serve appunto a tenere conto di questo aspetto.

Altri partecipanti invece hanno proposto di ampliare i criteri di approvazione; a loro parere è opportuno valutare se il Paese d'origine dell'investitore estero applichi il principio della reciprocità e se, sulla base di tale principio, permetta investimenti da parte di imprese svizzere. Tali criteri non hanno però alcun legame con la misura in cui l'acquisizione concreta di un'impresa svizzera rappresenta un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici (v. anche i commenti precedenti sull'esenzione reciproca). Si è dunque deciso di non dar seguito a questa proposta.

Infine, è stato suggerito di specificare la portata e la natura dei requisiti e delle condizioni ammissibili. Dato che anche in questo caso è importante che ci sia un certo margine di manovra, si è deciso di mantenere lo status quo. Tuttavia, i requisiti e le condizioni devono in ogni caso essere idonei a contrastare eventuali pericoli e minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici. Un'acquisizione può inoltre essere subordinata a requisiti e condizioni solo se esistono i presupposti per vietarla.

Procedura di approvazione

Qualche partecipante ha chiesto di verificare se il requisito dell'approvazione possa essere sostituito da una procedura di opposizione. Qualche altro ha avanzato una richiesta simile, ossia di avviare una verifica d'ufficio in casi individuali giustificati, indipendentemente dal fatto che l'acquisizione sia soggetta o meno all'obbligo di approvazione. Si è tuttavia deciso di non dar seguito a nessuna delle due richieste. Una procedura di opposizione significherebbe infatti che sta all'investitore decidere se segnalare un'acquisizione. Le autorità, invece, dovrebbero agire d'ufficio per valutare se è necessaria una verifica, eventualmente anche dopo l'avvenuta acquisizione. Le procedure di opposizione presentano quindi notevoli svantaggi in termini di certezza

28 Cfr. Hahn (2022): Perizia su questioni di diritto economico internazionale relative all'esclusione di determinati Stati dalla verifica degli investimenti. Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Investimenti internazionali > Verifica degli investimenti.

del diritto. Inoltre le autorità dovrebbero istituire un ampio sistema di monitoraggio, probabilmente costoso, per scoprire quali acquisizioni devono essere effettuate. A causa di questi svantaggi, è stata scartata l'idea di una procedura di opposizione e si è invece proposto un sistema in cui per l'investitore sia il più possibile chiaro, già prima dell'acquisizione, se quest'ultima sottostà o meno a una verifica degli investimenti. Per lo stesso motivo, la possibilità di avviare d'ufficio una procedura di approvazione rimane limitata alle situazioni in cui si sospetta l'inosservanza o l'elusione dell'obbligo di approvazione.

Alcuni partecipanti hanno criticato i termini procedurali, sottolineando che esistono periodi più brevi in altri Paesi. Si deve però tenere conto del fatto che in molti sistemi esteri di verifica degli investimenti è più facile ottenere una proroga. In Svizzera, invece, è possibile solo a determinate condizioni; inoltre, una volta scaduto il termine l'approvazione è implicita. Date queste circostanze, e dato che potrebbero essere necessarie ulteriori verifiche complesse, il Consiglio federale ritiene adeguati i termini previsti dal presente disegno di legge.

Un paio di partecipanti hanno infine chiesto di limitare a un mese la proroga dei termini, senza obbligo di giustificazione. Si è però deciso di non dar seguito a tale richiesta: in caso di necessità deve essere infatti possibile prorogare ripetutamente un termine, ad esempio se l'obbligo di informare non è stato rispettato e di conseguenza non sono disponibili informazioni rilevanti per la valutazione dell'acquisizione; in caso contrario un investitore potrebbe deliberatamente nascondere informazioni importanti per ottenere un'approvazione implicita dopo la scadenza del termine.

Principio di trasparenza

Secondo alcuni partecipanti, occorre garantire la riservatezza delle informazioni scambiate tra autorità e imprese non solo durante ma anche dopo la fine della procedura. Il Consiglio federale è invece dell'opinione che le deroghe di cui agli articoli 7 e 8 della legge del 17 dicembre 2004[29] sulla trasparenza (LTras) garantiscano già una protezione completa del processo decisionale amministrativo e politico, dell'attuazione mirata di specifiche misure ufficiali, degli interessi economici della Svizzera e degli interessi privati delle persone coinvolte, in particolare dei segreti professionali e dei dati personali. Non vede dunque alcun motivo per prevedere una deroga al principio di trasparenza sulla base dell'articolo 4 LTras.

Misure e sanzioni amministrative

Alcuni partecipanti ritengono che le sanzioni amministrative debbano essere ridotte, soprattutto perché c'è già la possibilità di ordinare disinvestimenti; in qualche parere si è chiesto di limitare le sanzioni a un massimo di 1 milione di franchi. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di mantenere la soglia del 10 per cento, ma di basare il calcolo delle sanzioni non più sul valore della transazione, bensì sulla cifra d'affari dell'impresa svizzera. Le sanzioni amministrative sono deliberatamente pensate come deterrente; a seconda dell'acquisizione, una sanzione da 1 milione di franchi potrebbe anche non avere l'effetto sperato. Inoltre, un tale limite porterebbe a una disparità di trattamento tra piccole e grandi imprese.

29 RS **152.3**

Esecuzione

Alcuni partecipanti hanno suggerito di pubblicare le decisioni rapidamente e in modo adeguato. Il suggerimento non è stato accolto; non è infatti prevista la pubblicazione delle singole decisioni. Il Consiglio federale è d'accordo sul fatto che questo passo potrebbe contribuire alla trasparenza nell'applicazione della legge e che le parti potrebbero valutare in anticipo se un'eventuale transazione potrebbe incontrare riserve ma si tratta di decisioni economiche e politiche estremamente delicate. Proprio per questo l'accesso a queste informazioni è regolato dalle disposizioni della LTras. Tuttavia, il pubblico sarà informato sull'esecuzione della legge mediante un rapporto di attività, che potrà includere una sintesi delle considerazioni relative alle decisioni prese. Tale rapporto conterrà però soltanto informazioni aggregate, per evitare che si possa risalire ad acquisizioni o procedure specifiche. In ogni caso, dato che si è deciso di concentrarsi sulle acquisizioni nei settori critici da parte di investitori esteri controllati da uno Stato, è molto probabile che perverranno solo poche domande all'anno (v. n. 1.2.2). Il rapporto di attività non sarà pertanto pubblicato a cadenza annuale – e anche perché non sarebbe possibile garantire la dovuta discrezione su acquisizioni o procedure specifiche – bensì quadriennale.

3 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 decennio scorso 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.

Il rapporto riguardante gli investimenti transfrontalieri e i controlli sugli investimenti commissionato dal Consiglio federale ha analizzato le modalità di verifica degli investimenti adottate da altri Stati (cfr. n. 8 del rapporto menzionato nonché parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 20 dicembre 2018 sulla limitazione di investimenti[30]). Inoltre, sono stati svolti diversi studi anche nell'ambito dell'OCSE[31].

Nel contesto del diritto europeo si fa 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 2020. Con questo Regolamento è stato creato uno strumento di cooperazione che consiste essenzialmente in un sistema di scambio di informazioni tra i

30 Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Investimenti internazionali > Verifica degli investimenti.

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

Paesi UE e la Commissione europea. L'idea è di condividere soprattutto informazioni e timori circa gli investimenti esteri diretti che potrebbero influire sull'ordine e la sicurezza pubblici dell'UE e dei singoli membri. L'articolo 4 del Regolamento contiene un elenco non esaustivo di fattori che possono essere presi in considerazione dai Paesi UE o dalla Commissione per determinare se un investimento diretto estero possa incidere sull'ordine e la sicurezza pubblici. Tra questi fattori vi sono le potenziali ripercussioni sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie critiche, sull'approvvigionamento di risorse critiche, sull'accesso a informazioni sensibili e sulla libertà e il pluralismo dei media. Inoltre, i Paesi UE possono tenere conto di altri aspetti, ad esempio se un investitore estero viene controllato, direttamente o indirettamente, da uno Stato terzo (anche attraverso rapporti di proprietà o finanziamenti consistenti), se è già stato coinvolto in attività che incidono sull'ordine e la sicurezza pubblici o se sussiste il rischio che intraprenda attività illegali. In generale, il Regolamento non disciplina le competenze relative alla verifica degli investimenti, che restano pertanto una prerogativa dei Paesi UE; ciononostante prevede determinati criteri e standard minimi che le normative dei Paesi UE devono soddisfare: per esempio, la verifica deve essere effettuata entro termini temporali ben definiti, le informazioni confidenziali devono essere protette, e gli investitori esteri e le imprese interessate devono poter impugnare le decisioni scaturite dalla verifica. Il D-LVI soddisfa questi standard minimi. Inoltre, la verifica deve consentire di tenere conto dei commenti degli altri Paesi UE e le normative nazionali non possono prevedere discriminazioni tra i vari Paesi terzi. Nella primavera del 2023 è stata condotta una consultazione pubblica sul funzionamento e l'efficacia del Regolamento. Entro la fine del 2023 la Commissione europea presenterà un rapporto al Parlamento e al Consiglio europeo con gli eventuali adeguamenti proposti.

Nell'UE e negli USA si sta cercando di controllare non solo gli investimenti provenienti dall'estero, ma anche quelli effettuati all'estero. Analogamente agli USA, l'UE intende la verifica degli investimenti come parte del concetto di «sicurezza economica». La verifica degli investimenti esteri negli USA e nell'UE e quella degli investimenti da queste aree in settori sensibili all'estero (p. es. beni per uso civile e militare, semiconduttori, computer quantistici o intelligenza artificiale) si affiancano ad altri strumenti come il controllo delle esportazioni, gli appalti pubblici, la sicurezza della catena di approvvigionamento e la protezione della proprietà intellettuale.

La comparazione giuridica illustrata qui di seguito si concentra sulle verifiche svolte nei Paesi OCSE, in particolare: Australia, Austria, Canada, Germania, Giappone, Finlandia, Francia, Italia, Nuova Zelanda, Regno Unito e USA.

3.1 Scopo

La maggior parte dei Paesi OCSE che hanno introdotto una verifica degli investimenti controlla le ripercussioni di questi ultimi sull'ordine e la sicurezza pubblici (p. es. Austria, Germania, Giappone, Finlandia, Francia, Italia, Nuova Zelanda, Regno Unito, USA). Di regola, non viene controllato 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. Negli USA per via della sicurezza nazionale

vengono verificate anche alcune acquisizioni che hanno un legame diretto molto debole con il Paese (p. es. le imprese coinvolte sono quotate alla Borsa di New York). Per lasciare una certa flessibilità, la maggior parte degli Stati non definisce in modo specifico ciò che intende per ordine e sicurezza pubblici; è pertanto soprattutto la prassi a fungere da indicatore. Anche il campo d'applicazione è solitamente definito in modo tale da poter tenere conto dei nuovi sviluppi. Alcuni Paesi OCSE (p. es. Australia, Canada, Nuova Zelanda) verificano anche gli elementi economici[32] sulla base di normative separate basandosi a tal fine su soglie monetarie, diversamente da quanto fatto per la verifica della sicurezza nazionale.

3.2 Settori critici

La maggior parte degli Stati disciplina le competenze relative alla verifica delle transazioni effettuate in determinati settori critici, che sono riportati in elenchi esaustivi (Austria, Francia) o esemplificativi (p. es. Austria, Australia, Giappone, Italia, Nuova Zelanda). Alcuni Stati (Canada, Germania, Italia, USA) prevedono una competenza generale per le verifiche delle acquisizioni in tutti i settori economici. In Germania, Finlandia e Italia queste regole sono completate da regolamenti settoriali, che prescrivono una maggiore densità di verifiche (obblighi di notifica, valori soglia inferiori ecc.).

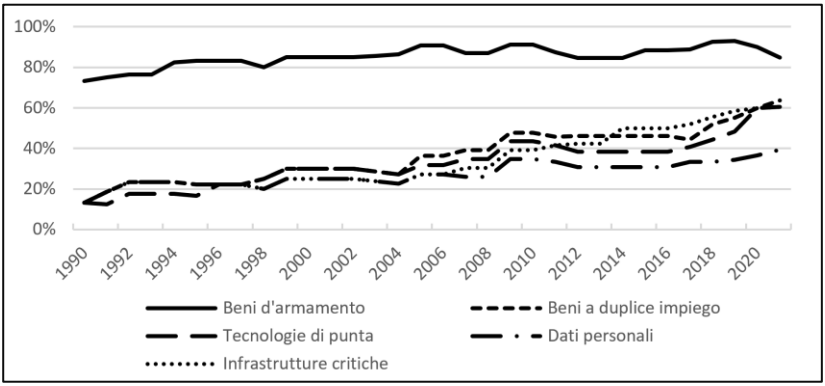
In genere il settore della difesa fa parte dei settori critici per l'ordine e la sicurezza pubblici che vengono presi in considerazione nel sistema di verifica degli investimenti. Negli ultimi vent'anni si sono aggiunte soprattutto infrastrutture critiche (in particolare telecomunicazioni, trasporti, energia, approvvigionamento idrico, sanità, distribuzione delle derrate alimentari, elaborazione e stoccaggio dei dati), beni utilizzabili a fini civili e militari nonché le tecnologie di punta (p. es. tecnologie quantistiche o intelligenza artificiale, v. fig. 2)[33].

32 Soprattutto il Canada e l'Australia hanno formulato riserve nell'ambito degli impegni internazionali.

33 Cfr. rapporto OCSE (2023) *Investment policy developments in 61 economies between 16 October 2021 and 15 March 2023.*

Figura 2

Frequenza relativa con cui i Paesi OCSE integrano determinati settori nelle loro verifiche degli investimenti



Fonte: OCSE. Nota: la percentuale indicata corrisponde al numero di Paesi OCSE che nell'anno corrispondente dispongono di un sistema di verifica degli investimenti.

3.3 Investitori nazionali e investitori esteri

La maggior parte degli Stati (p. es. Australia, Austria, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Regno Unito, USA) si concentra sulla verifica dei progetti d'investimento di investitori esteri. Un investimento è considerato estero se l'investitore non è cittadino dello Stato in cui ha sede l'impresa target. Nella verifica 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 nazionalità o quando i proprietari sono molto numerosi. Spesso l'onere principale della prova riguardo all'investitore finale ricade sull'investitore stesso.

Solo pochi Stati non distinguono tra investitori nazionali ed esteri o applicano un sistema di verifica degli investimenti anche a investitori nazionali (p. es. Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito). Anche in Norvegia un simile sistema di verifica potrebbe in futuro essere applicato a tutti gli investitori. In Australia le partecipazioni in infrastrutture critiche devono essere notificate, a prescindere dalla nazionalità dell'investitore.

3.4 Investitori statali o non statali

Per lungo tempo molti Stati non hanno fatto alcuna distinzione esplicita tra investitori esteri privati e investitori esteri controllati da uno Stato, sebbene alcuni segnalassero comunque il potenziale di rischio più elevato (per la sicurezza) associato alla seconda

categoria di investitori. Questa situazione è però cambiata in parte, in particolare nei Paesi UE, da quando il Regolamento (UE) 2019/452 prevede espressamente che, in sede di verifica degli investimenti esteri, si tenga conto della possibilità che l'investitore estero sia controllato direttamente o indirettamente da uno Stato terzo. Benché in genere questo criterio non appaia nella legislazione dei Paesi UE, svolge comunque un ruolo importante nell'ambito della valutazione dei rischi che un caso specifico può comportare per l'ordine e la sicurezza pubblici.

In determinati Paesi non appartenenti all'UE (p. es. il Canada) gli effetti degli investimenti da parte di investitori statali o controllati da uno Stato (compresi i fondi pensione controllati da uno Stato) sono analizzati caso per caso, appurando anche se gli interessi dell'investitore sono di natura puramente economica o anche politica. Altri Stati (Australia, USA) verificano sistematicamente i progetti d'investimento di investitori esteri controllati da uno Stato (ma anche di quelli privati) in qualsiasi settore. In Australia sono previsti valori soglia inferiori per gli investimenti operati da investitori esteri controllati da uno Stato.

3.5 Tipo d'investimento e valori soglia

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

Il criterio utilizzato da molti Stati per stabilire se un investimento può essere considerato critico è l'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 verifica un investimento o l'acquisto di ulteriori quote anche per quote di minore entità (10 o 25 %). La verifica si basa sull'idea che un investitore può esercitare un'influenza determinante sulle scelte manageriali o accedere a dati, conoscenze o tecnologie sensibili anche con una partecipazione inferiore al 50 per cento. Un'altra ragione è che, in società con azionariato diffuso e quindi una bassa partecipazione alle assemblee generali, gli azionisti di minoranza che rivestono un certo peso possono controllare la maggioranza dei voti nelle decisioni. In alcuni casi, un'acquisizione del 50 per cento non viene verificata se è già stata verificata un'acquisizione di quote inferiori. Se esistono altre possibilità di influenza (p. es. titoli azionari speciali che conferiscono un diritto di veto) che potrebbero consentire di eludere questi valori soglia, non viene fissato alcun valore soglia fisso oppure sono previste norme speciali (p. es. in Germania)[34]. Alcuni Paesi non definiscono valori soglia numerici (p. es. gli USA). Molti Stati (Australia, Germania, Italia, Giappone, Austria,

[34] Cfr. rapporto OCSE (2021), Investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 March 2021, n. marg. 17, disponibile su: http://www.oecd.org > Investment > Investment policies related to national security and public order.

Regno Unito, USA) prevedono inoltre una verifica già a partire da una bassa soglia (p. es. 5 o 10 % delle quote sui diritti di voto) in determinati settori considerati altamente critici. In Germania, per esempio, il valore soglia per la verifica degli investimenti nel settore degli armamenti e in determinate infrastrutture critiche corrisponde a una partecipazione del 10 per cento.

3.6 Obbligo di notifica e di approvazione

In molti Paesi OCSE è previsto un obbligo di notifica per gli investimenti soggetti a verifica (p. es. in Austria, Francia, Italia, e in alcuni settori anche in Finlandia, in Germania e negli USA). Di regola, questa notifica innesca il meccanismo di verifica, e nella maggior parte dei casi 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. in Finlandia) non impongono alcun obbligo generale di notifica degli investimenti per determinati settori, ma gli investitori devono comunque notificare il proprio investimento se sussiste il dubbio che questo possa compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici. In tali casi le autorità hanno anche la facoltà di bloccare un investimento, verificarlo e se del caso vietarlo, a prescindere dal fatto che sia o non sia ancora stato concretamente effettuato.

In diversi Stati (p. es. in Germania e negli 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 (v. n. 3.4). Alcuni Stati (p. es. Austria, Germania e USA) rilasciano certificati di sicurezza per aiutare a capire se è necessaria una notifica. Nel complesso, la densità delle verifiche varia da uno Stato all'altro; in alcuni è piuttosto bassa, con conseguente impatto sulla ponderazione dei rischi da parte degli investitori.

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

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. Australia, Austria, Germania, Francia, Finlandia, Italia e Regno Unito), questa fase dura circa un mese. In caso di dubbi, 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). Gli USA ammettono 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 rinviare le scadenze al fine di concedere all'autorità competente una certa 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 se necessario.

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

3.8 Competenze

Nella maggior parte degli Stati (p. es. Austria, Canada, Germania e Francia), l'esecuzione della verifica degli investimenti compete al ministero dell'economia, mentre in altri (p. es. Australia e USA) a quello delle finanze. Nel Regno Unito invece ne è responsabile l'ufficio di gabinetto (*Cabinet Office*). Di norma nel processo di verifica vengono coinvolti anche altri ministeri, in particolare in Germania, in Francia e negli USA. Negli USA la responsabilità delle verifiche è affidata a un comitato esecutivo interministeriale (*Committee on Foreign Investment in the United States,* CFIUS), presieduto dal ministero delle finanze.

3.9 Cooperazione e deroghe (reciproche) alla verifica degli investimenti

Data l'esistenza di un mercato interno, i Paesi UE si esentano reciprocamente dalla verifica degli investimenti, fatta eccezione per alcuni settori critici, come quello degli armamenti (p. es. per gli investimenti in Germania o in Italia). Inoltre, alcuni di questi Stati (Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Spagna, Ungheria) esentano dai loro sistemi di verifica degli investimenti anche gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), e quindi anche la Svizzera. Altri Paesi UE, come la Francia o l'Italia, non fanno invece eccezioni per il nostro Paese; esonerare uno Stato dalla verifica degli investimenti contravviene del resto al Regolamento UE 2019/452 (principio della parità di trattamento dei Paesi terzi). L'UE e i suoi Paesi membri, al pari di molti altri Stati, non hanno formulato riserve relative alla verifica degli investimenti né nei loro ALS né nel GATS, perciò fondano i loro sistemi di verifica degli investimenti applicati agli Stati terzi sulle disposizioni derogatorie previste nei pertinenti accordi (v. n. 7.2). La misura in cui è possibile evitare una verifica o accordare l'esenzione è giustificata dal criterio dell'ordine e della sicurezza pubblici. Grazie al meccanismo di cooperazione tra i Paesi UE e la Commissione europea (v. n. 3), nelle decisioni possono essere presi in considerazione i timori espressi sa altri Stati in materia di sicurezza. Per quanto attiene alle partecipazioni di minoranza in determinati settori (tecnologia critica, infrastruttura critica, dati personali sensibili e singoli immobili critici), gli USA esentano gli investitori di alcuni Stati (Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito), a patto che sia gli investitori sia gli Stati in questione adempiano alcune condizioni (sistema vigente di verifica degli investimenti, sistema di scambio delle informazioni ecc.). Gli USA non prevedono però eccezioni nel caso di partecipazioni che consentono di assumere il controllo di un'impresa.

3.10 Prassi

Nella prassi, i progetti d'investimento formalmente vietati sono una rarità[35]. In genere i progetti considerati critici vengono adeguati nell'ambito di oneri o condizioni imposti 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 ritirati anche prima della decisione finale. I dati disponibili sulle decisioni delle autorità sono dunque difficili da interpretare.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La nuova normativa proposta

Attenzione posta sugli investitori controllati da uno Stato nei settori critici

La verifica degli investimenti è intesa a impedire che l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera siano compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri (v. n. 1.2.1). Per questa ragione alcune acquisizioni sono soggette a un obbligo di approvazione.

Le acquisizioni motivate esclusivamente da ragioni imprenditoriali non sono in generale problematiche. Gli investitori esteri privati puntano al successo commerciale delle imprese che acquisiscono, quindi, in linea di principio, non intendono destabilizzare il Paese in cui hanno sede tali imprese né perseguono mire geopolitiche e costituiscono in questo senso un rischio tendenzialmente basso per l'ordine e la sicurezza pubblici. La situazione è invece diversa quando le acquisizioni hanno motivazioni politiche; in questo caso è infatti probabile che i pericoli e le minacce provengano principalmente da investitori esteri controllati da uno Stato. Anche in Parlamento, nel dibattito relativo alla mozione 18.3021, si è più volte sottolineata la necessità di considerare problematici in particolare gli investitori esteri statali e parastatali.

Sono quindi soggetti all'obbligo di approvazione solo gli investitori esteri controllati da uno Stato che rilevano un'azienda svizzera operante in un settore particolarmente critico. Tra i settori particolarmente critici rientrano i beni d'armamento, i beni utilizzabili a fini civili e militari, le reti elettriche e la produzione di energia elettrica, l'approvvigionamento idrico e le infrastrutture sanitarie, di telecomunicazione e di trasporto. Fissando una soglia per i casi di scarsa importanza vengono escluse praticamente tutte le acquisizioni di piccole imprese. Il criterio del controllo statale include anche gli investitori privati controllati direttamente o indirettamente da uno Stato (v. n. 5).

35 Cfr. AIR D-LVI e parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 20 dicembre 2018 sulla limitazione di investimenti.

Obbligo di approvazione in caso di assunzione del controllo

Sono soggette all'obbligo di approvazione tutte le operazioni che conducono all'assunzione del controllo di un'impresa svizzera, indipendentemente dal modo in cui esso viene ottenuto. La domanda di approvazione deve essere presentata dall'investitore estero prima di aver portato a termine l'acquisizione.

Procedura di approvazione

La verifica degli investimenti si articola in due fasi. In una prima fase, di breve durata, viene appurato se un'acquisizione può essere approvata immediatamente o se invece deve essere avviata una procedura di verifica. Se non sussiste il timore che l'acquisizione possa compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici, è possibile effettuare l'acquisizione, altrimenti occorre avviare una procedura di verifica, il che richiederà un po' più di tempo.

Eccezioni e cooperazione con altri Paesi

Il Consiglio federale è autorizzato a esentare a livello di ordinanza determinati Paesi dalla verifica degli investimenti sulla base di criteri oggettivi, a condizione che la cooperazione con tali Paesi sia sufficiente a scongiurare pericoli e minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici. Il presente disegno di legge consente inoltre al Consiglio federale di collaborare con autorità estere e di stipulare accordi di cooperazione con altri Stati.

4.2 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 e sulle entrate dagli emolumenti si rimanda al numero 6.1.

4.3 Attuazione

La responsabilità per l'attuazione della verifica degli investimenti e per il coordinamento con le unità amministrative cointeressate nonché con il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) è affidata alla SECO.

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) sono sistematicamente coinvolte in tutte le verifiche. Il coinvolgimento di altre unità amministrative cointeressate dipende 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 la SECO e le unità amministrative cointeressate). In caso di disaccordo tra le unità amministrative coinvolte

o di unanimità sulla necessità di vietare un'acquisizione, la decisione di approvazione spetta al Consiglio federale.

La SECO è tenuta a pubblicare ogni quattro anni un rapporto contenente informazioni aggregate sulle verifiche effettuate. Inoltre, l'efficacia delle verifiche sarà valutata entro dieci anni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge e i rapporti che ne scaturiranno saranno parimenti oggetto di pubblicazione.

Le verifiche possono riguardare acquisizioni già oggetto di altri controlli, soprattutto in questi casi: 1) esame delle concentrazioni di imprese da parte della Commissione della concorrenza (COMCO)[36], 2) esame del rispetto delle disposizioni in materia di offerte pubbliche d'acquisto da parte della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto (OPA)[37] e 3) esame, da parte dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), della garanzia di un'attività irreprensibile in caso di partecipazione qualificata a banche[38] e infrastrutture del mercato finanziario[39].

Questi esami, tuttavia, hanno un obiettivo diverso da quello perseguito con le verifiche degli investimenti e sono quindi effettuati gli uni indipendentemente dalle altre, anche perché cambiano le istanze decisionali. Esami e verifiche possono peraltro essere condotti in parallelo (anche se la durata può essere diversa) o in ordine cronologico, a seconda dei casi.

Fondamentale è che le acquisizioni soggette alla verifica degli investimenti vengano realizzate soltanto dopo l'approvazione. Per esempio, se un'acquisizione è subordinata anche all'esame della COMCO, l'investitore estero può decidere se preferisce che la verifica e l'esame si svolgano in parallelo o l'una dopo l'altro. Dal canto suo, il diritto di acquisizione si basa sulla premessa che un offerente possa concretizzare un'offerta di acquisizione soltanto se l'autorità non glielo vieta. Le offerte di acquisizione sottostanno quindi già di norma alla condizione che non esista un divieto da parte di un'autorità. Secondo la prassi della Commissione delle OPA, simili condizioni sono assolutamente ammissibili e valgono fino alla esecuzione dell'offerta di acquisizione. La Commissione delle OPA ammette questo tipo di condizioni anche per le offerte obbligatorie.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Scopo e campo d'applicazione

Cpv. 1

La verifica degli investimenti ha lo scopo di impedire le acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri che compromettono o minacciano l'ordine e la sicu-

36 Cfr. art. 10 LCart.
37 Cfr. art. 125–141 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**).
38 Cfr. art. 3ter della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche, LBCR; RS **952**).
39 Cfr. art. 9 LInFi.

rezza pubblici. L'obiettivo è quindi quello di utilizzare questo strumento per scongiurare pericoli e minacce a livello nazionale. L'espressione «ordine e sicurezza pubblici» si riferisce ai beni classici di polizia secondo la legislazione svizzera.

L'ordine e la sicurezza pubblici possono essere particolarmente compromessi o minacciati in caso di inoperatività di un'impresa che fornisce:

- un servizio indispensabile all'intera economia e non sostituibile in tempo utile;
- componenti essenziali di beni d'armamento all'esercito svizzero o ad altre istituzioni della Confederazione responsabili della sicurezza dello Stato;
- sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza alle autorità svizzere;
- componenti essenziali a infrastrutture aerospaziali internazionali a cui la Svizzera partecipa.

Si tratta quindi di verificare se un'acquisizione potrebbe mettere in discussione la capacità d'intervento dell'esercito svizzero o di altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato in Svizzera.

L'attenzione si concentra inoltre sulla potenziale inoperatività di imprese che forniscono servizi indispensabili all'intera economia e non sostituibili in tempo utile. Si considera che un servizio non possa essere sostituito se non può essere fornito in forma simile da altri operatori di mercato o se non è possibile ovviare alla sua mancata fornitura, ad esempio ricorrendo a una società che subentra a quella in difficoltà. Di conseguenza, in caso di inoperatività di un'impresa di questo tipo, si verificherebbero gravi conseguenze per l'economia nazionale, che potrebbero addirittura mettere in pericolo o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici. È il caso per esempio delle banche di rilevanza sistemica o della rete elettrica di trasporto.

L'acquisizione di una simile impresa da parte di un investitore estero potrebbe comportare pericoli o minacce se quest'ultimo ha l'intenzione di destabilizzare il Paese in cui ha sede l'impresa o persegue mire geopolitiche. Ad esempio, dopo l'acquisizione, potrebbe deliberatamente ridurre o interrompere l'erogazione dei servizi indispensabili erogati dall'impresa nel tentativo di esercitare pressione sulla Svizzera. Si capisce dunque perché sia fondamentale valutare non solo l'oggetto dell'acquisizione ma l'investitore (v. commento all'art. 4 D-LVI).

L'ordine e la sicurezza pubblici possono essere compromessi o minacciati anche nel caso in cui un acquirente malintenzionato acceda a informazioni rilevanti per la sicurezza o a una grande quantità di dati personali degni di particolare protezione.

Cpv. 2

Il campo d'applicazione materiale si basa sulla definizione in senso lato di impresa di cui all'articolo 2 lettera b D-LVI. La legge si applica dunque sia alle imprese di diritto privato che a quelle di diritto pubblico. Tuttavia, il campo d'applicazione è limitato agli investitori esteri controllati da uno Stato. Determinante è il concetto di controllo di cui all'articolo 2 lettera a. La legge si applica non solo alle persone giuridiche ma anche alle persone fisiche. È considerata investitore estero statale per esempio una persona fisica o giuridica che agisce per conto di un organo statale estero (art. 2 lett. d n. 4 D-LVI).

Art. 2 Definizioni

Lett. a

La definizione di *acquisizione* si basa su quella di concentrazioni di imprese riportata all'articolo 4 capoverso 3 LCart, di cui si è già dimostrata la validità pratica, e sul concetto di controllo utilizzato nella stessa legge[40]. Il presente disegno si rifà pertanto anche alla prassi relativa all'attuazione del diritto in materia di cartelli.

Il concetto di assunzione del controllo ingloba tutti i mezzi possibili che conferiscono il controllo. Per «controllo» si intende la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'altra impresa. Gli investitori esteri che esercitano il controllo devono quindi acquisire la facoltà di decidere in merito a questioni essenziali riguardanti la gestione aziendale e di definire la politica aziendale generale. Il controllo può essere non solo diretto ma anche indiretto, ad esempio ricorrendo alternativamente a una o più filiali. La portata con cui l'investitore fa uso di detta facoltà non è, tuttavia, di per sé rilevante. Si considera inoltre che un investitore assuma il controllo di un'impresa anche nel caso in cui tale controllo, prima condiviso con altri investitori, venga trasferito solo a lui (passaggio da un controllo congiunto a un controllo esclusivo).

L'assunzione del controllo è concretizzata per esempio tramite l'acquisto di una partecipazione al capitale o la conclusione di un contratto. La quota che qualifica l'assunzione del controllo non può essere determinata in cifre assolute, in quanto dipende in particolare dalla forma societaria e da altre circostanze di fatto e di diritto. Nel caso di una società anonima a carattere personale 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 ad azionariato diffuso, una quota del 20 o 30 per cento dei diritti di voto può già essere sufficiente per ottenere il controllo, visto che la rappresentanza dei piccoli investitori nell'assemblea generale è notoriamente debole o molto eterogenea. Per «conclusione di un contratto» si intendono principalmente gli accordi tra azionisti o i contratti di gestione (contratti di management)[41].

Un'altra modalità di assunzione del controllo è la fusione. Si tratta di una pratica che coinvolge due o più imprese in precedenza indipendenti – in questo caso uno o più investitori e una o più imprese indipendenti – che si fondono per formare una nuova unità. L'importante è identificare chiaramente chi ha il controllo dell'impresa risultante dalla fusione. L'unico caso in cui la fusione è considerata un'acquisizione ai sensi della presente legge è quello in cui l'investitore estero assume il controllo dell'impresa risultante dalla fusione. In un simile caso l'investitore potrà esercitare il controllo da solo o congiuntamente alla società fino ad allora indipendente con cui si fonde. Non è invece contemplata una fusione in cui l'impresa svizzera (v. commento alla lett. c), ma non l'investitore estero, assume il controllo.

40 L'articolo 1 dell'ordinanza del 17 giugno 1996 concernente il controllo delle concentrazioni di imprese (RS **251.4**) specifica ulteriormente i criteri relativi al momento in cui un'impresa assume il controllo ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LCart.

41 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 (FF **1995** I 389, pag. 441).

È considerata acquisizione anche l'assunzione del controllo di una parte di un'impresa. Ciò riguarda, ad esempio, l'acquisizione di un'area d'attività o di un settore, ma anche, ad esempio, l'acquisto di attivi importanti (p. es. impianti, macchinari o brevetti). Tale inclusione serve a evitare che un'impresa ceda per esempio attivi senza i quali non può più continuare a esercitare una parte importante della sua attività e continui a esistere soltanto come una sorta di «scatola vuota». Una tale vendita sarebbe paragonabile a un'acquisizione del controllo.

L'espressione «in precedenza indipendenti» indica che la ristrutturazione di imprese che facevano parte di uno stesso gruppo non è contemplata nella verifica degli investimenti.

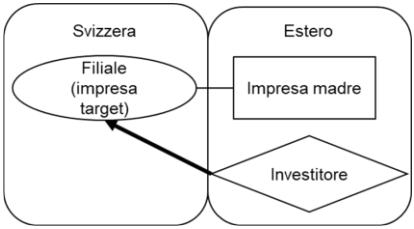
Anche la costituzione di un'impresa comune da parte di due o più imprese che intendono controllarla congiuntamente si qualifica come acquisizione. Non deve necessariamente trattarsi di un'impresa comune a pieno titolo (in deroga all'art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza concernente il controllo delle concentrazioni di imprese). La verifica degli investimenti non riguarda invece i casi in cui imprese singole costituiscono una filiale o le costituzioni di imprese ex novo (anche detto *greenfield investment*).

Lett. b

Il termine *impresa* è inteso in senso lato e si ispira all'articolo 2 capoverso 1bis LCart. Lo statuto giuridico e la forma organizzativa sono irrilevanti ai fini della definizione di impresa. Il fattore determinante è che si tratti di un richiedente o di un offerente di beni o servizi nel processo economico.

Lett. c

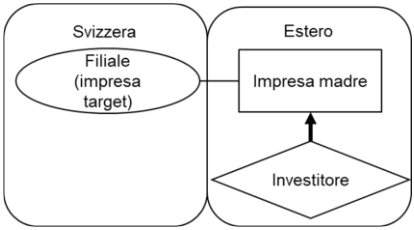
Sono considerate imprese svizzere le entità (persone) giuridiche iscritte nel registro di commercio. Ciò implica che anche una filiale svizzera che fa parte di un gruppo di imprese estero è considerata impresa svizzera. L'acquisizione riportata qui di seguito sarebbe quindi subordinata alla verifica degli investimenti:



È quindi irrilevante se l'impresa svizzera si trova già sotto controllo estero o meno. Infatti la questione se l'acquisizione di un'impresa svizzera costituisca o meno un pericolo o una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici non dipende da chi in un dato momento eserciti il controllo di tale impresa. È invece importante sapere se un'acquisizione da parte di un (nuovo) investitore statale estero potrebbe far insorgere uno dei pericoli o delle minacce menzionati nel commento all'articolo 1 D-LVI.

Come spiegato in precedenza (v. commento alla lett. a), la fattispecie in esame contempla l'assunzione di controllo sia diretta che indiretta e include quindi anche l'ac-

quisizione illustrata sotto, in quanto la filiale in Svizzera è considerata impresa svizzera e con l'acquisizione dell'impresa madre l'investitore ne assume il controllo indiretto:



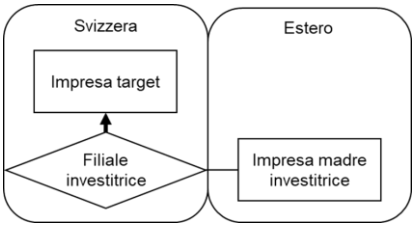
In tal caso, la verifica non riguarderebbe l'acquisizione dell'impresa madre, bensì l'acquisizione (indiretta) della filiale svizzera. Se ne risultasse che l'acquisizione della filiale svizzera non può essere completata, ciò potrebbe mettere in discussione l'acquisizione dell'intera impresa madre. Per evitarlo, è ipotizzabile che, in un caso simile, si opti tendenzialmente per un'approvazione subordinata alla condizione che la filiale svizzera venga poi nuovamente alienata.

Lett. d

Per *investitore* statale estero si intende chiunque abbia intenzione di acquisire un'impresa svizzera.

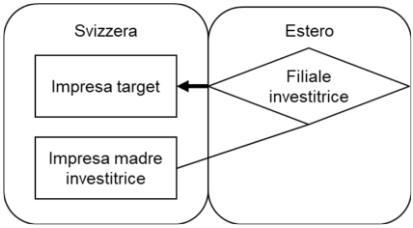
Per stabilire quali investitori statali sono considerati *esteri* ci si basa sul luogo in cui è ubicata l'amministrazione centrale dell'impresa (n. 2): se non è ubicata in Svizzera, l'investitore è considerato estero. Per sede dell'amministrazione centrale si intende l'effettiva sede dell'impresa, dalla quale viene svolta la sua attività principale. Nel caso delle imprese appartenenti a un gruppo societario, ci si riferisce al luogo in cui è ubicata l'amministrazione centrale del gruppo.

Una filiale svizzera investitrice appartenente a una multinazionale con amministrazione centrale ubicata al di fuori dei confini svizzeri è dunque considerata anch'essa investitore estero. Nel caso illustrato sotto si procederebbe quindi a una verifica degli investimenti:



In questo modo vengono ridotte le possibilità di eludere la legge: per non essere considerato investitore estero, un gruppo di imprese dovrebbe innanzitutto trasferire la propria amministrazione centrale in Svizzera; non sarebbe sufficiente che costituisse una filiale in Svizzera.

Una filiale estera, invece, *non* sarebbe considerata investitore *estero* se l'amministrazione centrale del gruppo fosse ubicata in Svizzera. Nel caso illustrato sotto non si procederebbe quindi a una verifica degli investimenti:



Nel caso di società con capacità patrimoniale (p. es. società di fondi; n. 3), tuttavia, non si tiene conto dell'ubicazione dell'amministrazione centrale. A essere determinante è unicamente il fatto che l'impresa sia controllata o meno da un organo statale estero (v. gli esempi riportati di seguito). Anche le società con capacità patrimoniale le cui attività rientrano nella definizione di impresa di cui alla lettera b sono quindi contemplate nella fattispecie di cui al numero 2, a condizione che la loro amministrazione centrale sia ubicata al di fuori della Svizzera. Tuttavia, non tutte le società con capacità patrimoniale si qualificano necessariamente come imprese. Questa lacuna viene colmata dal numero 3, che include anche le società con capacità patrimoniale la cui amministrazione principale è ubicata in Svizzera ma che sono controllate da un organo statale estero.

La definizione di investitore estero *statale* è piuttosto ampia. Comprende innanzitutto gli organi statali esteri che agiscono direttamente in veste di investitori (n. 1), come autorità, istituzioni o banche centrali. Il livello statale all'interno del quale si inquadra il singolo organo non è rilevante. Oltre alle autorità pubbliche, sono considerati organi statali anche i singoli funzionari o membri del governo. Se, in uno Stato, un partito sale al potere controllando anche i principali organi statali, sia il partito che i suoi rappresentanti sono considerati organi statali. Nel caso delle monarchie, per organo statale estero si intende anche la famiglia reale.

Alle imprese (n. 2) e alle società con capacità patrimoniale (n. 3) si applica anche il concetto di controllo di cui all'articolo 2 lettera a D-LVI. Per «controllato da uno Stato» si intende chi è direttamente o indirettamente controllato da un organo statale estero, indipendentemente dai mezzi che conferiscono il controllo. Non importa, invece, in quale misura venga effettivamente sfruttata tale possibilità né il livello statale a cui si situa l'organo che controlla l'impresa o la società con capacità patrimoniale. L'organo statale estero che detiene il controllo deve essere in grado di esercitare un'influenza decisiva sulle attività dell'impresa o della società con capacità patrimoniale. In altre parole, deve avere la facoltà di decidere sugli aspetti chiave riguardanti la gestione e la politica aziendale nel suo complesso. Ciò include, in particolare, la nomina e la revoca dei membri della direzione, l'approvazione del preventivo o del piano d'esercizio o gli investimenti nell'ambito della gestione ordinaria dell'impresa. Si parla di controllo anche se, ad esempio, un'autorità, un funzionario o un membro del governo hanno il potere di bloccare le decisioni strategiche dell'investitore estero o se tali decisioni sono soggette a previa approvazione ex lege.

Al fine di garantire una definizione di investitore estero statale in senso lato e di prevenire ogni forma di elusione della legge, viene incluso anche il caso in cui una persona (fisica o giuridica) agisca per conto di uno Stato (n. 4). Ciò può avvenire, ad esempio, se una persona ha ricevuto da uno Stato l'incarico di acquisire un'impresa oppure le risorse finanziarie (compresi sussidi o prestiti) necessarie per effettuare l'acquisizione. Un'impresa cui lo Stato ha impartito un mandato di prestazioni è quindi considerata un investitore estero statale.

Art. 3 Acquisizioni soggette all'obbligo di approvazione

Questa disposizione definisce quali acquisizioni di imprese svizzere da parte di un investitore estero statale sono soggette all'obbligo di approvazione. L'approvazione deve essere ottenuta prima che l'impresa venga acquisita.

Gli ambiti contemplati sono quelli particolarmente critici in termini di pericoli o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera.

Per indicare con sufficiente chiarezza le acquisizioni soggette all'obbligo di approvazione, il settore interessato è definito con la massima precisione possibile. Si distingue tra i settori per i quali non esiste una soglia di fatturato, a parte una soglia per i casi di scarsa importanza (cpv. 1) e quelli per i quali invece esiste una soglia di fatturato (cpv. 2).

La soglia per i casi di scarsa importanza di cui al capoverso 1 indica che le acquisizioni di piccole imprese non sono soggette all'obbligo di approvazione. Anzitutto è quasi impossibile che l'acquisizione di una piccola impresa possa compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici, sebbene non si possa escludere che sviluppi tecnologie rilevanti per la sicurezza. Se si prende per esempio il caso di una start up, le questioni legate al finanziamento rivestono un'importanza centrale e gli investitori esteri svolgono spesso un ruolo importante. Onde evitare per quanto possibile di ostacolare l'attività innovativa delle piccole imprese, occorre evitare di limitarle nella ricerca di investitori adeguati. Inoltre, si può presumere che le imprese che producono beni fondamentali per l'esercito svizzero, per altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato o per programmi spaziali a cui la Svizzera partecipa nel quadro di accordi internazionali (v. commento al cpv. 1 lett. a) non siano di piccole dimensioni. In secondo luogo, la disposizione in oggetto contribuisce a evitare che l'autorità preposta alla verifica degli investimenti sia sovraccaricata di lavoro derivante da casi di scarsa importanza.

Sottostanno quindi all'obbligo di approvazione esclusivamente le acquisizioni di imprese svizzere che nei due anni d'esercizio precedenti l'inoltro della domanda hanno coperto almeno 50 posti a tempo pieno o hanno realizzato una cifra d'affari annua di almeno 10 milioni di franchi su scala mondiale. Questa soglia si basa sulla definizione di piccola impresa applicata dall'Ufficio federale di statistica (UST) e valida nell'UE[42]. Il rapporto tra cifra d'affari (in mio. CHF) e il numero di equivalenti a tempo pieno (nel caso di specie 0,2), inoltre, si approssima a quella (0,16) a partire

42 Cfr. www.ust.admin.ch > Trovare statistiche > Industria, servizi > Imprese e impieghi > Struttura economica: Imprese > Piccole e medie imprese.

dalla quale una società è tenuta a sottoporre il proprio conto annuale a revisione ordinaria in virtù dell'articolo 727 del Codice delle obbligazioni (CO)[43].

Per quanto riguarda i settori per i quali è fissata una soglia di fatturato (cpv. 2), sono soggette ad autorizzazione solo le acquisizioni di imprese svizzere che, a livello internazionale, hanno realizzato una cifra d'affari annua (o ricavi lordi annui nel caso delle banche) di in media almeno 100 milioni di franchi svizzeri nei due anni d'esercizio precedenti l'inoltro della domanda.

La cifra d'affari in questione include la cifra d'affari a livello internazionale di tutte le unità controllate dall'impresa svizzera oggetto di acquisizione. È quindi incluso, ad esempio, il fatturato di una filiale dell'impresa svizzera. Se però l'impresa svizzera fa parte di un gruppo, non è considerata la cifra d'affari totale del gruppo, ma solo il fatturato dell'impresa svizzera e di tutte le unità da essa controllate. Se l'acquisizione concerne solo una parte di un'impresa, ad esempio un ambito di attività, un settore o attivi importanti (p. es. impianti, macchinari o brevetti), viene considerata solo la cifra d'affari attribuibile a tale parte. Questo perché dovrebbe essere inclusa nel calcolo solo la quota effettivamente acquisita, in modo da poter trattare equamente tutti i casi simili.

Se l'impresa svizzera esiste da meno di due anni, si utilizza come base di calcolo la cifra d'affari media annua a partire dalla sua costituzione. Se esiste da meno di un anno, la cifra d'affari realizzata fino a quel momento viene arrotondata a un anno.

Nei casi in cui viene applicata una soglia per i casi di scarsa importanza di cui al capoverso 1, il calcolo degli equivalenti a tempo pieno è analogo al calcolo della cifra d'affari.

Il verbo «controllare» utilizzato nel presente articolo si riferisce alla nozione di controllo di cui all'articolo 2 lettera a. Si tratta quindi di un controllo sia diretto che indiretto.

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

Cpv. 1 lett. a

In questa lettera sono contemplate le imprese svizzere che producono beni fondamentali per garantire la capacità d'intervento dell'esercito svizzero, di altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato e di programmi spaziali a cui la Svizzera partecipa nel quadro di accordi internazionali e la cui esportazione è soggetta ad approvazione ai sensi della LMB o della LBDI.

La definizione di beni della LBDI include merci, tecnologie (compresi trasferimento di conoscenze, manutenzione e assistenza) e software. L'articolo 5 LMB, invece, non cita la tecnologia. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 20 LMB, è soggetta ad autorizzazione anche la conclusione di un contratto che prevede il trasferimento a una persona fisica o giuridica con domicilio o sede all'estero di beni immateriali di importanza essenziale per lo sviluppo, la fabbricazione o l'utilizzazione di materiale bellico. Per beni immateriali si intendono tutte le forme indicate all'articolo 20 LMB, compresi, ad

43 RS **220**

esempio, il «know how» o il conferimento dei diritti sui beni immateriali. Per questo motivo, sono incluse anche le imprese che, ad esempio, trasferiscono all'esercito svizzero importanti beni immateriali, il cui trasferimento all'estero è soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'articolo 20 LMB.

L'uso del tempo presente chiarisce inoltre che si tratta di relazioni d'affari in corso. Non sono quindi soggette ad approvazione le acquisizioni di imprese che hanno già fornito in passato, per esempio all'esercito, beni secondo la LMB o la LBDI che non sono più utilizzati o che non sono più oggetto di una relazione commerciale duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione).

Sono invece soggetti ad approvazione i fornitori di beni di importanza fondamentale per i programmi spaziali, in quanto la Svizzera avendo sottoscritto accordi internazionali partecipa allo sviluppo o alla gestione di infrastrutture internazionali nel settore spaziale che ritiene importanti. Ciò riguarda in particolare i programmi spaziali dell'ESA e dell'UE (segnatamente i sistemi di navigazione e localizzazione satellitare Galileo ed EGNOS).

Cpv. 1 lett. b

Questa lettera riguarda le reti elettriche, e oltre che ai proprietari e ai gestori della rete di trasporto (Swissgrid) si riferisce anche a tutte le imprese che gestiscono o controllano reti di distribuzione del livello 3 o inferiore, purché vendano almeno 450 GWh all'anno (acquistati da consumatori finali e altri ridistributori, valore netto). In questo modo si garantisce la copertura delle regioni economiche più importanti della Svizzera. Un'interruzione prolungata dell'energia elettrica in una grande regione economica potrebbe infatti avere ripercussioni a livello nazionale. È inoltre importante notare che la legge del 23 marzo 2007[44] sull'approvvigionamento elettrico (LAEl), in quanto *lex specialis*, prevale sulla LVI.

Cpv 1 lett. e

In questa disposizione rientrano le imprese che forniscono acqua potabile a un numero significativo di abitanti in Svizzera. Il riferimento all'approvvigionamento degli abitanti chiarisce che la fornitura di acqua potabile concerne le economie domestiche e non, per esempio, i produttori commerciali di acqua minerale.

Cpv. 1 lett. f

In linea con il capoverso 1 lettera a, devono essere assoggettate alla verifica degli investimenti anche le imprese svizzere che forniscono alle autorità statali sistemi o servizi informatici centrali rilevanti per la sicurezza. Anche in questo caso, l'uso del tempo presente chiarisce che si tratta di relazioni d'affari in corso. 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 commerciale duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione), la fattispecie non rientra nel campo d'applicazione. Per «autorità svizzere» si intendono le autorità a tutti i livelli dello Stato. Per «sistemi o servizi 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.

44 RS **734.7**

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.

Cpv. 2 lett. c

Questa lettera si riferisce in particolare agli aeroporti di Ginevra e Zurigo e ai porti svizzeri sul Reno. Non sono compresi gli aeroporti e porti regionali minori né l'aeroporto di Basilea che, non essendo iscritto nel registro di commercio svizzero, non è considerato un'impresa nazionale. In virtù di quanto previsto dalla Convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949[45] relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, tuttavia, quest'ultimo non potrebbe essere venduto senza il consenso della Svizzera. Gli «impianti di trasbordo per il traffico combinato» sono impianti di importanza nazionale sotto il profilo della politica dei trasporti ai sensi della legge federale del 25 settembre 2015[46] sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione (LTM).

Cpv. 2 lett. d

Questa lettera si riferisce alle imprese ferroviarie secondo l'articolo 2 della legge federale del 20 dicembre 1957[47] sulle ferrovie (Lferr) che possiedono o controllano un'infrastruttura ferroviaria svizzera ai sensi dell'articolo 62 Lferr. Tra queste infrastrutture rientrano per esempio i binari e le relative vie d'accesso (p. es. attraverso i marciapiedi) o le stazioni di carico pubbliche.

Cpv. 2 lett. h

La definizione del termine «acquisizione» (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a D-LVI) ingloba anche l'acquisizione di parti di un'impresa, e pertanto, nel caso delle banche aventi rilevanza sistemica sono comprese anche le loro società madri così come importanti società del gruppo e conglomerati secondo l'articolo 2bis LBCR. Poiché, nel caso delle banche, la cifra d'affari rappresenterebbe un criterio poco significativo per valutarne l'importanza economica, è meglio basarsi sui ricavi lordi. Perciò, in linea con l'articolo 9 capoverso 3 LCart, per le banche fanno stato i ricavi lordi anziché la cifra d'affari.

Cpv. 3

Questa norma di delega conferisce al Consiglio federale la facoltà di definire per un periodo di tempo limitato ulteriori categorie di imprese svizzere la cui acquisizione deve sottostare all'obbligo di approvazione. Può per esempio abbassare la soglia della cifra d'affari stabilita in precedenza. Tale competenza è tuttavia limitata a situazioni eccezionali in cui è urgentemente necessario poter assoggettare l'acquisizione di un'impresa all'obbligo di approvazione in modo da garantire l'ordine e la sicurezza pubblici. In tutti gli altri casi occorre seguire l'iter legislativo ordinario. È inoltre chiaro che questa competenza riguarda solo le categorie di imprese svizzere, ma non permette di includere altre categorie di investitori esteri.

45 RS **0.748.131.934.92**
46 RS **742.41**
47 RS **742.101**

La durata massima di queste misure straordinarie è limitata a 12 mesi. Il Consiglio federale può prolungare questo termine una sola volta e di al massimo altri 12 mesi. Qualora si presuma che le misure dovranno essere mantenute al di là di tale limite, occorrerà preparare una modifica di legge. Se il Parlamento non approva la modifica entro questi 24 mesi, l'obbligo di approvazione per le categorie aggiuntive non sarà più applicabile.

Cpv. 4

Il Consiglio federale avrà la possibilità di esentare gli investitori di alcuni Stati dall'obbligo di approvazione, a condizione che siano garantiti l'ordine e la sicurezza pubblici. Queste esenzioni comportano un trattamento differenziato degli investitori a seconda dello Stato in questione. Per essere compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera (GATS, ALC, ATA, Convenzione AELS e accordi di libero scambio), questo trattamento differenziato deve basarsi su criteri oggettivi ed essere legato all'obiettivo perseguito dalla legge, ossia alla garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblici in Svizzera. Tali criteri saranno stabiliti in un'ordinanza del Consiglio federale. Il presupposto per l'esenzione è che sussista o sia possibile una cooperazione con gli Stati interessati sufficiente a evitare pericoli e minacce all'ordine e alla sicurezza nazionali. La sussistenza di questa cooperazione fornisce una certa garanzia che gli obiettivi della verifica degli investimenti relativi alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici siano garantiti anche in caso di esenzione. Ad esempio, i criteri di esenzione potrebbero includere l'esistenza di una cooperazione di polizia o di attività congiunte di lotta alla criminalità, nonché la cooperazione nel settore della sicurezza e dei servizi d'informazione. Inoltre potrebbe essere presa in considerazione anche un'eventuale cooperazione esistente in materia di verifica degli investimenti. Una mera situazione di reciprocità (il fatto cioè che la Svizzera sia esente da verifiche sugli investimenti in un determinato Stato) non costituirebbe invece un criterio ammissibile per quanto riguarda gli impegni internazionali della Svizzera (v. n. 2.4.2). In caso di esenzione, le acquisizioni effettuate da un investitore statale ubicato nello Stato in questione e non controllato da uno Stato terzo che non beneficia dell'esenzione non saranno soggette all'obbligo di approvazione. Inoltre, il Consiglio federale dovrebbe effettuare una valutazione complessiva in merito alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, al fine di garantire che l'esenzione sia autorizzata solo se non rappresenta un rischio o una minaccia a tale riguardo. L'elenco dei Paesi non soggetti all'obbligo di approvazione sarà inoltre rivisto a intervalli regolari per garantire che i criteri siano sempre soddisfatti.

Art. 4 Criteri di approvazione

Cpv. 1

Un'acquisizione è approvata se non vi è motivo di supporre che l'ordine e la sicurezza pubblici siano compromessi o minacciati da un'acquisizione d'impresa. Tutto dipende dunque dai cambiamenti indotti dall'acquisizione. Il rischio che un'acquisizione rappresenta per l'ordine e la sicurezza pubblici è inteso come il prodotto tra la probabilità che tale rischio si realizzi e la potenziale entità del danno. Se una di queste dimensioni tende a zero, tende a zero anche il rischio connesso all'acquisizione.

La probabilità che tale rischio si realizzi è determinata sostanzialmente da due fattori. Il primo fattore consiste nel sapere se l'investitore statale estero (o più precisamente la sua amministrazione e direzione) e il proprietario finale godono di buona reputazione e possono assicurare un'attività aziendale irreprensibile. Questa analisi non esclude tuttavia il rischio che uno Stato intenda destabilizzare il Paese o persegua mire geopolitiche e interrompa o sospenda quindi deliberatamente i servizi forniti dall'impresa acquisita per cercare di esercitare pressione sulla Svizzera. Il secondo fattore consiste nel determinare se l'investitore statale estero ha accesso a settori critici dell'impresa svizzera.

La potenziale entità del danno dipende in modo decisivo dalla vulnerabilità insita nell'impresa acquisita e dalle conseguenze che scaturirebbero se un investitore sfruttasse effettivamente tale vulnerabilità.

Dato che l'acquisizione deve essere approvata prima di essere realizzata (cfr. art. 3 cpv. 1 e 2 D-LVI), 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 relativo rischio potenziale. Per calcolare la probabilità che tale rischio si realizzi, occorre prevedere il comportamento dell'investitore statale estero, poiché non è possibile osservare prima il suo comportamento concreto. Ma in molti casi anche l'entità del danno può essere stimata soltanto approssimativamente; eventi simili sono infatti rari e mancano dunque i valori empirici.

Cpv. 2

Precisando i criteri di approvazione da considerare per la valutazione di un caso concreto, la legge chiarisce gli aspetti da approfondire nell'ambito della procedura di approvazione. Le lettere a–d contengono in particolari i criteri necessari a valutare se l'amministrazione e la direzione dell'investitore estero statale e il proprietario finale godono di buona reputazione e possono assicurare un'attività aziendale irreprensibile. I criteri di cui alle lettere e–f servono invece in particolare a stimare l'entità del danno potenziale.

Tuttavia, non si stabilisce in anticipo sulla base di quali criteri e quale ponderazione venga vietata un'acquisizione. 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 sottoposti al Consiglio federale (v. commento ad art. 7 e 8 D-LVI). In ultima analisi deve comunque essere rispettata la disposizione del capoverso 1: un'acquisizione può essere vietata soltanto se vi è motivo di supporre che essa possa compromettere o minacciare l'ordine e la sicurezza pubblici.

I diversi criteri sono illustrati qui di seguito in maniera dettagliata.

Cpv. 2 lett. a

Questa disposizione stabilisce in quale modo occorre valutare un'acquisizione nei casi in cui l'investitore sia già stato oggetto di giudizi negativi o sia coinvolto in attività giudicate negativamente. Vengono prese in considerazione anche altre attività che compromettono o hanno compromesso l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera,

come attività criminali (p. es. la partecipazione o il sostegno a un'organizzazione criminale), nonché quelle che hanno o hanno avuto un impatto negativo sull'ordine e sulla sicurezza pubblici di un altro Stato. Tuttavia, è importante tener conto del contesto vigente nello Stato in questione.

Cpv. 2 lett. b

È possibile che, per procurarsi un vantaggio sui suoi concorrenti, un investitore tenti o, prima dell'acquisizione, abbia tentato di ottenere informazioni sull'impresa svizzera attraverso attività di spionaggio (p. es. attività di spionaggio economico di cui all'art. 273 del Codice penale, CP[48]). Tali attività possono essere esercitate direttamente dall'investitore o anche dal suo Stato di origine, che utilizza ad esempio mezzi di intelligence e trasmette all'investitore le informazioni così acquisite. Situazioni di questo tipo possono fornire determinati indizi sulle motivazioni di un investitore.

Cpv. 2 lett. c

Un investitore può praticare o aver praticato attività di spionaggio in un contesto diverso da quello dell'acquisizione in questione (p. es. attività di spionaggio politico, economico o militare di cui agli art. 272–274 CP). Si può anche immaginare che non abbia praticato di persona tali attività ma che le abbia commissionate ad altri. Anche queste situazioni sono prese in considerazione nell'analisi. Poiché i casi di spionaggio, sia ai sensi della lettera c sia si sensi della lettera b, possono essere difficili da comprovare, spesso ci si baserà soltanto su un fondato sospetto. Non è necessario che ci sia stata una condanna ai sensi del Codice penale o del Codice penale militare (CPM)[49].

Cpv. 2 lett. d

Le sanzioni pronunciate sono spesso di tipo finanziario. Un'acquisizione da parte di un investitore sanzionato sarebbe senza dubbio vietata. Tuttavia, anche se un investitore estero statale non è stato sanzionato personalmente, non è possibile escludere a priori che lo sia o lo sia stato il proprietario finale.

Cpv. 2 lett. e

Il concetto di insostituibilità evocato in questa disposizione è da intendersi come il pericolo che determinati servizi, prodotti o infrastrutture dell'impresa svizzera non possano essere forniti nella stessa forma da altri operatori del mercato o affidati in tempo utile ad altri fornitori di servizi. In base all'articolo 4 D-LVI, per servizi e prodotti si intendono quelli offerti in Svizzera, mentre per infrastrutture quelle situate in Svizzera. Se la sostituibilità è assicurata, è poco probabile che sussista un pericolo o una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera, dato che l'interruzione delle attività dell'impresa svizzera in questione non potrebbe provocare un danno consistente. Quindi, anche un'eventuale minaccia di un altro Stato di interrompere o sospendere intenzionalmente i servizi forniti da un'impresa da esso controllata non potrebbe costituire un serio problema. Inoltre, se i servizi forniti da un'impresa sono sostituibili, il fatto di interrompere le attività dell'impresa acquisita non comporte-

48 RS **311.0**
49 RS **321.0**

rebbe un pericolo o una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. La verifica degli investimenti contribuisce in questo senso anche a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la protezione del servizio pubblico (v. n. 2.4.2). Il classico caso in cui servizi o prodotti potrebbero essere insostituibili ai sensi della presente disposizione è quello delle banche di rilevanza sistemica[50]. Il tempo utile per la sostituibilità dipende dal servizio da sostituire e deve essere determinato caso per caso. Il fattore decisivo in questo caso è la discrepanza tra la scadenza utile e il tempo effettivamente necessario per la sostituzione. Si può per esempio partire dal presupposto che la sostituzione di una componente essenziale di un bene d'armamento (o la ricerca di altri possibili offerenti) richieda più tempo rispetto al caso in cui cessino le attività di un'impresa le cui funzioni possono essere sostituite abbastanza rapidamente sul mercato o garantite con un dispendio sostenibile da una società subentrante.

Cpv. 2 lett. f

Questa disposizione consente di analizzare i rischi derivanti dalla possibilità che ha un investitore di accedere a dati rilevanti per la sicurezza o a grandi quantità di dati personali degni di particolare protezione. Per esempio, un investitore estero statale potrebbe essere obbligato o forzato dalle autorità statali del suo Paese d'origine a fornire loro questi dati.

La lista dei criteri di approvazione non è tuttavia deliberatamente esaustiva, affinché nell'analisi di ogni caso specifico si possano contemplare anche altri criteri. Ad esempio, potrebbero essere prese in considerazione situazioni in cui vi sono distorsioni significative della concorrenza che implicano un pericolo o una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. Non si intendono però le distorsioni della concorrenza in quanto tali (v. le considerazioni di cui al n. 1.2.1), bensì le loro ripercussioni sull'ordine e la sicurezza pubblici. Per esempio, un'acquisizione da parte di un investitore estero statale potrebbe comportare per un'impresa svizzera un vantaggio concorrenziale atto a provocare il fallimento di un concorrente svizzero. Se quest'ultimo fosse anche fornitore di un componente essenziale di un bene d'armamento dell'esercito, l'acquisizione potrebbe compromettere o minacciare la sicurezza pubblica.

Un altro esempio di criterio di autorizzazione non riportato nell'elenco ma che potrebbe essere incluso nell'analisi è il caso in cui a un investitore è oggetto di una sanzione basata esclusivamente sull'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)[51].

Cpv. 3

Invece di essere totalmente vietata, un'acquisizione può anche essere approvata con oneri o condizioni dettati nel singolo caso da un esame della proporzionalità, sempreché vi siano i presupposti per un divieto. Tali oneri o condizioni devono essere conformi allo scopo della verifica degli investimenti, che è quello di scongiurare ogni pericolo o minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici che risulterebbe dall'acquisizione. Questa restrizione è importante, poiché sussiste il rischio che le autorità deci-

50 Cfr. rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese del 20 settembre 2010.
51 RS **101**

sionali possano essere spinte (dall'opinione pubblica) a praticare una politica favorevole ad alcuni settori o tecnologie per salvaguardare o incentivare determinate strutture economiche. Il fatto di garantire un certo numero di posti di lavoro non potrebbe per esempio figurare tra tali oneri o condizioni. Sinora il Consiglio federale si è sempre dichiarato contrario a simili ingerenze eccessive da parte dello Stato. Nella scelta degli oneri o delle condizioni appropriati occorre peraltro tener conto dell'obbligo di confidenzialità cui sono subordinati, che ne impedisce quindi la divulgazione al pubblico (p. es. per ragioni di sicurezza). Da tali oneri e condizioni possono inoltre risultare costi occulti, che inciderebbero negativamente sugli azionisti di minoranza o sui finanziatori che non ne sono stati informati. L'imposizione di un onere o di una condizione creerebbe altresì 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. 5 Valutazione preliminare dell'obbligo di approvazione

Le persone coinvolte in un'acquisizione possono non sapere con certezza se l'acquisizione è soggetta ad approvazione, per cui hanno la possibilità di chiedere una valutazione preliminare, nell'ambito della quale si verificherà, tra l'altro, se l'investitore possa essere considerato statale o se l'impresa svizzera possa rientrare in una delle fattispecie di cui all'articolo 3 capoversi 1 e 2 D-LVI. Per questa valutazione preliminare, che non ha carattere vincolante, viene riscossa un'imposta a copertura dei costi.

Art. 6 Domanda

Cpv. 1

Questo capoverso disciplina innanzitutto il momento della presentazione della domanda di approvazione. Siccome l'acquisizione soggetta all'obbligo di approvazione deve appunto essere approvata prima di essere attuata (cfr. art. 4 cpv. 1 e 2 D-LVI), la domanda deve essere presentata prima di procedere all'acquisizione. In secondo luogo, questa disposizione precisa che è l'investitore estero statale a dover presentare la domanda alla SECO. Il fatto che la domanda debba essere presentata da un unico soggetto è una scelta opportuna, perché consente di disciplinare in modo chiaro le responsabilità. Per questo scopo l'acquirente è più adatto del venditore, poiché quest'ultimo non è necessariamente a conoscenza del fatto che un investitore intende realizzare un'acquisizione (p. es. nel caso di un'acquisizione ostile).

Se, ad esempio, è prevista un'assunzione indiretta del controllo di un'impresa svizzera perché un investitore vuole rilevare un gruppo estero che ha una filiale in Svizzera, l'investitore dovrà presentare una domanda di approvazione in Svizzera per l'acquisizione della filiale con sede nel nostro Paese. La verifica degli investimenti svizzera verterebbe quindi sulla procedura per l'acquisizione della filiale e non della società madre.

La domanda deve essere presentata in una lingua ufficiale. Gli allegati possono invece essere redatti in inglese. Per la procedura di approvazione sono prelevati emolumenti.

L'investitore statale estero è libero di ritirare in qualsiasi momento la domanda presentata.

Cpv. 2

La disposizione in oggetto è una norma di delega con la quale il Consiglio federale viene incaricato di stabilire all'interno di un'ordinanza quali documenti l'investitore statale estero deve trasmettere alla SECO unitamente alla domanda di cui al capoverso 1. Potrebbe trattarsi ad esempio 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 irreprensibile. Se la domanda è incompleta, la SECO chiederà all'investitore statale estero di farle pervenire le informazioni mancanti entro un periodo di tempo congruo.

Art. 7 Approvazione diretta o avvio di una procedura di verifica

Cpv. 1

La verifica degli investimenti si articola in due fasi. Nella prima (la seconda è disciplinata dall'art. 8 D-LVI) viene accertato se un'acquisizione può essere approvata immediatamente o se deve essere avviata una procedura di verifica (v. commento all'art. 8 D-LVI). 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 e tali documenti sono debitamente compilati. La completezza della domanda è confermata dalla SECO.

La SECO decide se approvare un'acquisizione o se avviare una procedura di verifica d'intesa con le unità amministrative cointeressate (per la definizione di unità amministrative cointeressate, si veda il commento all'art. 10 D-LVI). Tutte le informazioni disponibili su un'acquisizione vengono condivise tra le unità amministrative coinvolte (cioè la SECO e le altre unità amministrative cointeressate) in modo che tutti possano prendere una decisione sulla base delle stesse informazioni. Viene inoltre consultato il SIC, che sulla base delle competenze conferitegli dalla legge federale del 25 settembre 2015[52] sulle attività informative (LAIn), condurrà indagini regolari sull'investitore collaborando con servizi partner all'estero. Questa soluzione garantisce che il processo di approvazione tenga conto di tutte le opinioni e di tutti i giudizi rilevanti.

Per limitare l'onere per le autorità, le unità amministrative coinvolte possono stabilire di lasciare la decisione in merito ai casi di scarsa importanza alla sola SECO. Possono essere considerati di scarsa importanza anche i casi in cui esiste una decisione precedente (p. es. se si tratta di un investitore già noto). Perciò, le unità amministrative coinvolte possono stabilire insieme in quali casi rinunciare a un trattamento congiunto. Questa decisione può essere presa ad hoc o sulla base di una regola di principio.

52 RS **121**

Cpv. 2

Viene avviata una procedura di verifica se le unità amministrative coinvolte non riescono a decidere di comune accordo se un'acquisizione può essere approvata senza ulteriori indagini.

Cpv. 3

Se è avviata una procedura di verifica, la SECO ne informa per scritto l'investitore estero statale 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 statale e all'impresa svizzera mediante decisione impugnabile ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968[53] sulla procedura amministrativa (PA). La forma scritta deve adempiere anch'essa i requisiti legali della PA, la quale prevede anche la possibilità di notifica in forma digitale con firma qualificata. Se la corrispondenza tra la SECO e l'investitore estero non può avvenire per via elettronica, quest'ultimo deve designare un recapito in Svizzera ai sensi dell'articolo 11*b* PA.

Art. 8 Procedura di verifica

Cpv. 1

La procedura di verifica dura tre mesi a decorrere da quando viene avviata. Nel caso delle acquisizioni sottoposte a procedura di verifica, la decisione di approvare o vietare l'operazione deve essere presa entro quattro mesi a decorrere dal momento dell'inoltro della domanda. Come nel caso dell'approvazione immediata, l'acquisizione è approvata se tutte le unità amministrative coinvolte sono d'accordo. Il SIC viene consultato anche nella procedura di verifica.

Cpv. 2 lett. a

Se invece le unità amministrative coinvolte non sono unanimi in merito all'approvazione di un'acquisizione o se concordano tutte sul fatto che un'acquisizione deve essere vietata, l'acquisizione è sottoposta per decisione al Consiglio federale.

Cpv. 2 lett. b

Il Consiglio federale è chiamato ad esprimersi sull'acquisizione anche quando quest'ultima ha notevole rilevanza politica. In un caso simile l'acquisizione deve essere sempre sottoposta alla decisione del Consiglio federale, anche se le unità amministrative coinvolte ritengono unanimemente che potrebbe essere approvata.

L'approvazione di un'acquisizione assoggettata a oneri o condizioni può avvenire soltanto nei due casi previsti al capoverso 2. È in questa fase della procedura che va deciso se un divieto assoluto rispetta il principio di proporzionalità o se è possibile approvare l'acquisizione anche se con determinati oneri o condizioni.

53 RS **172.021**

Cpv. 3

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 SECO notifica per scritto all'investitore estero statale e all'impresa svizzera la decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Come in caso di approvazione immediata, la forma scritta deve adempiere i requisiti della PA, la quale prevede anche la possibilità di notifica in forma digitale con firma certificata.

Cpv. 4

In linea con l'articolo 34 LCart, questo capoverso disciplina gli effetti di diritto civile di un'acquisizione soggetta ad approvazione. Tali effetti rimangono sospesi fino all'approvazione.

Art. 9 Approvazione implicita e proroga dei termini

Cpv. 1

Questo capoverso stabilisce quando l'approvazione è concessa implicitamente. L'obiettivo è fare in modo che alla scadenza dei termini procedurali previsti agli articoli 7 e 8 D-LVI le persone coinvolte in un'acquisizione sappiano con certezza se l'acquisizione è approvata. Un'acquisizione è considerata approvata se entro i termini previsti all'articolo 7 capoverso 1 e 8 capoverso 1 D-LVI non è ancora stata presa alcuna 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 di cui sopra e pongano così fine allo stato di incertezza giuridica relativa all'acquisizione. Questo meccanismo crea l'obbligo di risolvere rapidamente ogni singolo caso, obbligo paragonabile all'imperativo di celerità. L'approvazione implicita ai sensi della presente legge si basa sulle norme in materia di cartelli per l'autorizzazione e l'esecuzione delle concentrazioni di imprese.

Cpv. 2

I termini previsti per l'approvazione possono essere prorogati in tre casi: 1) se la verifica è ostacolata da circostanze di cui è responsabile l'investitore estero o l'impresa svizzera (lett. a); 2) se le informazioni richieste a un'autorità estera e necessarie per la valutazione dell'acquisizione non sono ancora disponibili (lett. b); 3) se è il Consiglio federale a dover decidere in merito all'approvazione (lett. c).

Anche se competenza decisionale spetta al Consiglio federale, il termine è sempre quello dei tre mesi di cui all'articolo 8 capoverso 1 D-LVI. Tuttavia, può accadere che, all'approssimarsi del termine, il Consiglio federale non si sia ancora riunito né abbia in programma alcuna seduta (p. es. nelle settimane estive). La lettera c serve quindi in particolare a impedire che un'acquisizione venga approvata implicitamente solo perché il Consiglio federale non ha avuto modo di prendere una decisione visto che non si è riunito. In questi casi, la decisione può essere ritardata di diverse settimane.

Cpv. 3

Se il termine viene prorogato in base ai motivi di cui al capoverso 2 lettere a–c, la SECO emana una decisione indirizzata all'investitore estero statale e all'impresa svizzera, in cui dichiara il motivo della proroga e stabilisce un nuovo termine adeguato al singolo caso. Di conseguenza, con la proroga del termine, l'acquisizione non si considera più implicitamente approvata allo spirare del termine ordinario previsto agli articoli 7 capoverso 1 e 8 capoverso 1 D-LVI, bensì soltanto allo spirare del termine di proroga. Se la decisione relativa alla proroga del termine è impugnata e in seguito annullata da un tribunale, il meccanismo di approvazione implicita non scatta.

Art. 10 Unità amministrative cointeressate

Cpv. 1

Le unità amministrative cointeressate sono designate di volta in volta dalla SECO, poiché è necessario stabilire con chiarezza quali unità siano coinvolte in una decisione. Possono essere designate soltanto unità dell'Amministrazione federale centrale. La SECO terrà conto dei singoli settori di competenza. A titolo di esempio: in caso di acquisizione di un'impresa operante nel settore dell'energia, verrebbe designato come unità amministrativa cointeressata anche l'Ufficio federale dell'energia (UFE); in caso di acquisizione di una banca, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SIF); in caso di acquisizione di un aeroporto, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Cpv. 2

La Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (Segreteria di Stato DFAE) e la Segreteria di Stato della politica di sicurezza sono sempre considerate cointeressate. In virtù dell'articolo 15 D-LVI possono essere coinvolte anche altre unità amministrative del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), del DFAE e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (collaborazione con le autorità nazionali).

Art. 11 Procedura urgente

Nei casi in cui l'acquisizione deve essere approvata con urgenza per garantire la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, il Consiglio federale può approvarla immediatamente, eventualmente definendo determinati oneri e condizioni. In questi casi non si applicherà quindi la procedura di approvazione di cui agli articoli 6–10 D-LVI. Tuttavia, solo l'approvazione di un'acquisizione può essere decisa in modo urgente e non un suo divieto; in quest'ultimo caso si applicherà sempre e comunque la procedura di cui agli articoli 6–10 D-LVI.

Il ricorso alla procedura urgente può avvenire solo se un'approvazione immediata è assolutamente necessaria per scongiurare una minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblici. Si consideri, ad esempio, la seguente situazione: un'impresa che fornisce servizi indispensabili per l'economia nel suo complesso non sostituibili entro un periodo di tempo ragionevole si ritrova in difficoltà e rischia di non poter più svolgere la propria

attività. Ciò avrebbe gravi conseguenze per l'economia, tanto che l'ordine e la sicurezza pubblici potrebbero essere compromessi o minacciati. Un investitore statale estero potrebbe voler rilevare l'impresa, mantenendola così operativa. Tuttavia, ciò richiede un'approvazione immediata. In questi casi, il Consiglio federale deve quindi soppesare gli interessi in gioco: deve confrontare il rischio o la minaccia potenziali per l'ordine e la sicurezza pubblici posti dall'inoperatività dell'impresa con il rischio o la minaccia potenziali per l'ordine e la sicurezza pubblici posti dall'investitore statale estero.

Art. 12 Procedura d'ufficio

Cpv. 1

Se sospetta che un investitore estero non abbia osservato o abbia eluso l'obbligo di approvazione, la SECO avvia d'ufficio la procedura di approvazione prevista all'articolo 7 D-LVI. 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 per esempio un'acquisizione soggetta ad approvazione è stata realizzata senza presentare domanda o senza approvazione. Sussiste un'inosservanza se, per esempio, 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 prevista dal presente articolo e all'avvio della procedura di approvazione di cui all'articolo 7 D-LVI.

Cpv. 2

Il termine di un mese sancito nell'articolo 7 capoverso 1 D-LVI 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.

Art. 13 Obbligo di fornire informazioni

Le parti coinvolte in un'acquisizione sono tenute a informare la SECO. Per «persone coinvolte in un'acquisizione» si intendono anzitutto gli attori principali, vale a dire l'investitore estero e l'impresa svizzera. A questi si aggiungono, per esempio, i proprietari finali. L'obbligo di fornire informazioni 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. Questo obbligo vale sia per quanto riguarda la domanda di cui all'articolo 6 D-LVI sia per la raccolta di ulteriori informazioni da parte della SECO. Se necessario, le informazioni possono essere richieste mediante una decisione impugnabile nella quale si farà riferimento al suddetto obbligo.

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

la consegna di oggetti e documenti inerenti ai contatti tra una parte e il suo avvocato (cfr. art. 13 cpv.1bis PA).

Art. 14 Trattamento dei dati

Questa disposizione autorizza il trattamento di determinate categorie di dati personali degni di particolare protezione secondo la legge federale del 25 settembre 2020[54] sulla protezione dei dati (LPD) delle persone coinvolte in un'acquisizione. La partecipazione all'acquisizione può essere diretta o indiretta. Ciò significa, per esempio, che possono essere trattati anche i dati relativi a eventuali prestanome o mandanti. Sono autorizzate a trattare i dati le unità competenti dell'Amministrazione federale centrale, ossia innanzitutto la SECO, responsabile della verifica degli investimenti, nonché le unità amministrative cointeressate di cui all'articolo 10 D-LVI e il SIC, che dev'essere sistematicamente consultato conformemente agli articoli 7 e 8 D-LVI. Il trattamento dei dati è possibile solo se necessario per l'esecuzione della legge: i dati personali degni di particolare protezione possono quindi essere trattati solo 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, ossia dati su opinioni e attività religiose, ideologiche e politiche (lett. a) e dati concernenti sanzioni o provvedimenti amministrativi e penali (lett. b). La facoltà conferita alla autorità menzionate in questa disposizione di comunicarsi reciprocamente tali dati risulta implicitamente dalle norme procedurali previste agli articoli 7 e 8 D-LVI. Tale facoltà comprende la divulgazione e lo scambio di dati già in possesso delle autorità interessate o che queste possono ottenere sulla base delle rispettive competenze legali speciali e delle relative finalità. Il trattamento dei dati non particolarmente degni di protezione secondo la LDP è disciplinato per via di ordinanza. Nel presente disegno di legge non è necessario regolamentare il trattamento dei dati degni di particolare protezione delle persone giuridiche. Infatti, in virtù dell'articolo 57*r* della legge del 21 marzo 1997[55] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), gli organi federali possono trattare i dati concernenti persone giuridiche, compresi i dati degni di particolare protezione.

Art. 15 Collaborazione con autorità svizzere

Cpv. 1 e 2

Questi due capoversi stabiliscono il principio secondo cui l'organo della SECO preposto alla verifica degli investimenti e altre autorità svizzere si forniscono assistenza amministrativa e sostegno reciproci nello svolgimento dei loro compiti. Questo implica anche lo scambio dei dati delle persone fisiche o giuridiche coinvolte in un'acquisizione e riportati alle lettere a–c del capoverso 2. Tali dati possono essere resi noti nella misura in cui ciò sia necessario per l'esecuzione della LVI.

54 RS **235.1**
55 RS **172.010**

Cpv. 3 e 4

Questi capoversi prevedono che le autorità preposte siano tenute a fornire alla SECO le informazioni fondamentali per la verifica degli investimenti. La SECO può richiedere tali informazioni solo ai fini della verifica degli investimenti. Condizione per questa misura è, in primo luogo, che le informazioni richieste siano necessarie per la verifica di un caso specifico. In secondo luogo, la comunicazione da parte di una data autorità non deve essere in contrasto con gli obblighi di mantenere il segreto o con i motivi di rifiuto previsti dalla legge (cfr. p. es. art. 40 della legge del 22 giugno 2007[56] sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]). Questi hanno infatti la precedenza sull'obbligo di fornire informazioni qui sancito.

Le informazioni vengono fornite su richiesta della SECO, che consulta le autorità interessate. Nell'ambito di questa cooperazione, anche le autorità consultate possono esprimere il loro parere sull'acquisizione da verificare. Gli organi a cui la SECO può richiedere informazioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa nazionale sono elencati in modo esaustivo alle lettere a–k. Ne fanno parte alcune autorità federali, la BNS e autorità cantonali. Oltre alle autorità competenti dell'Amministrazione federale, sono comprese le autorità di vigilanza della Confederazione (p. es. la FINMA o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare, IFSN). L'inclusione della BNS nell'elenco non è associata a un'estensione del suo mandato statistico.

La SECO potrà peraltro accedere anche ai dati contenuti nel casellario giudiziale informatizzato VOSTRA. A tal fine, è necessario modificare anche l'articolo 51 della legge del 17 giugno 2016[57] sul casellario giudiziale (LCaGi) in modo da indicare che il servizio della SECO preposto alla verifica degli investimenti potrà, su richiesta scritta, consultare tutti i dati figuranti nell'estratto 2 per autorità (art. 38) al fine di valutare un'acquisizione nell'ambito di una procedura di approvazione (v. commento all'art. 24 D-LVI). L'accesso all'estratto 2, che contiene anche dati relativi a procedimenti penali in corso, è giustificato dal fatto che la verifica di un investimento implica una valutazione di eventuali minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici.

Su richiesta, la SECO potrà inoltre accedere al registro degli aventi economicamente diritto[58], attualmente in fase di elaborazione. Tuttavia, resta da vedere quale di queste due leggi sarà promulgata per prima dall'Assemblea federale (la consultazione relativa alla legge sulla trasparenza delle persone giuridiche [LTPG] si è conclusa il 30 novembre 2023). A seconda del caso, l'accesso dovrà quindi essere regolamentato nell'ambito della LVI o della LTPG. Nella fase parlamentare si dovrà tenere conto di questo aspetto.

Il Consiglio federale valuterà inoltre se l'organo della SECO preposto alla verifica degli investimenti debba avere accesso, su richiesta, ai dati personali memorizzati nel

56 RS **956.1**
57 RS **330**
58 Cfr. la procedura di consultazione relativa alla legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche e di altri costrutti giuridici (legge sulla trasparenza delle persone giuridiche, LTPG). I documenti della consultazione sono disponibili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFF.

sistema nazionale di indagine (SNI). Ciò richiederebbe probabilmente una modifica dell'ordinanza SNI del 15 ottobre 2008[59].

La verifica degli investimenti è effettuata sostanzialmente a livello federale. Tuttavia, è senz'altro possibile che la SECO abbia bisogno di cooperare con autorità cantonali, motivo per cui sono menzionate anche le direzioni cantonali della polizia, della giustizia e dell'economia.

Questa disposizione conferisce alla SECO la facoltà di consultare gli enti in oggetto 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, tra cui i dati delle persone fisiche o giuridiche coinvolte in un'acquisizione di cui alle lettere a–c del capoverso 4.

Art. 16 Rifiuto di comunicare i dati

Questa disposizione prevede una riserva sulla fornitura di assistenza amministrativa nazionale. La SECO può cioè rifiutarsi di comunicare determinate informazioni e atti ad altri organi a determinate condizioni, definite in modo esaustivo. Viene quindi stabilita una sorta di obbligo di mantenere il segreto che prevale su obblighi di fornire informazioni regolamentati in una legge speciale su cui si basano le autorità richiedenti. Tale rifiuto può intervenire se le informazioni e gli atti non accessibili al pubblico servono unicamente alla formazione interna dell'opinione (lett. a), se la loro comunicazione o pubblicazione potrebbe pregiudicare una procedura in corso (lett. b) o se la loro comunicazione o pubblicazione è incompatibile con lo scopo della verifica degli investimenti (lett. c).

Art. 17 Collaborazione con autorità estere

Questa disposizione fornisce la base legale per lo scambio di informazioni con le autorità estere nell'ambito della verifica degli investimenti, disciplinando quindi l'assistenza amministrativa internazionale. Per «autorità estere competenti» si intendono generalmente le autorità estere responsabili della verifica degli investimenti o che perseguono scopi analoghi. Tuttavia, il termine non deve essere considerato in senso stretto: la cerchia di queste autorità deve essere mantenuta relativamente ampia. Ad esempio, ai sensi di questa disposizione sarà possibile collaborare anche con un'autorità estera che non si occupa di norma della verifica degli investimenti, ma che può fornire informazioni utili a tale verifica.

Cpv. 1

Indipendentemente dai singoli casi da verificare, la SECO può cooperare in qualsiasi momento con le autorità di un altro Stato preposte alla verifica degli investimenti per scambiarsi informazioni in merito alla situazione generale di pericolo e di minaccia dell'ordine e della sicurezza pubblici.

59 RS **360.2**

Cpv. 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. Possono essere scambiati dati necessari all'esecuzione della presente legge o delle corrispondenti normative estere. La SECO può divulgare solo i dati relativi alle acquisizioni la cui verifica è conclusa, in corso o pianificata. Questi dati, che possono riguardare persone fisiche e giuridiche, possono essere comunicati su richiesta della SECO o dell'autorità estera responsabile, ma soltanto se le persone interessate hanno dato il proprio consenso (lett. a) o se sono adempiute cumulativamente varie condizioni (lett. b, n. 1–5). Stando al numero 1, tra la Svizzera e lo Stato estero deve essere garantita la reciprocità dell'assistenza amministrativa nel settore della verifica degli investimenti. Il numero 2 prevede che, secondo il principio della specialità, i dati scambiati siano utilizzati esclusivamente nel contesto della procedura concernente la verifica degli investimenti per la quale è stata presentata una domanda di assistenza amministrativa. Secondo il numero 3, i dati non possono essere utilizzati nell'ambito di un procedimento penale o civile. Il numero 4 prevede la tutela dei diritti delle parti e del segreto d'ufficio nel relativo diritto procedurale. Inoltre, l'autorità che riceve i dati deve garantire, caso per caso, che siano tutti trattati in modo confidenziale (n. 5). Ciò ha lo scopo di assicurare un'adeguata protezione dei dati, tra cui quelli relativi ai segreti professionali, commerciali e di fabbricazione. Anche se i requisiti di cui al capoverso 2 lettera b sono soddisfatti, è comunque fatto salvo l'articolo 36 capoverso 6 LPD, secondo il quale gli organi federali rifiutano o limitano la comunicazione oppure la vincolano alle condizioni di cui all'articolo 36 capoverso 6 lettere a e b LPD.

Cpv. 3

Questo capoverso stabilisce che, nell'ambito dello scambio di dati secondo il capoverso 2, alle autorità estere possono essere comunicati in particolare anche i dati personali degni di particolare protezione ai sensi della LPD nonché i dati degni di particolare protezione delle persone giuridiche ai sensi della LOGA se queste persone sono coinvolte in un'acquisizione. Un elenco esaustivo delle categorie di dati è riportato alle lettere a–c.

Cpv. 4

Questo capoverso contiene una norma di delega al Consiglio federale, cui viene conferita la facoltà di stipulare trattati internazionali in materia di verifica degli investimenti con autorità o Stati esteri.

Art. 18

Cpv. 1

Questo capoverso stabilisce che la PA è di norma applicabile alle procedure di cui alla presente legge, come i ricorsi contro le decisioni adottate dalla SECO nell'ambito della verifica degli investimenti. Il Consiglio federale non può decidere in ultima istanza senza che siano garantiti i rimedi giuridici, come previsto dal diritto costituzionale (art. 29*a* Cost.) ma anche del diritto internazionale (art. 6 CEDU[60]).

Cpv. 2

Questo capoverso disciplina restrittivamente il diritto di ricorrere. Tale diritto è riconosciuto soltanto all'investitore estero statale e all'impresa svizzera. Questa restrizione, che esclude la possibilità che eventuali terzi particolarmente interessati possano presentare ricorso, ha lo scopo di garantire la celerità della procedura. Tra i terzi particolarmente interessati potrebbe rientrare un altro investitore che, volendo acquisire l'impresa svizzera, ha già presentato un'offerta concorrente.

Cpv. 3

Questo capoverso prevede una riserva in merito alla limitazione del diritto di ricorso di cui al capoverso 2. A tutti i potenziali destinatari di decisioni emanate in virtù dell'articolo 13 D-LVI (obbligo di fornire informazioni) devono essere garantiti, senza restrizioni, tutti i rimedi giuridici previsti dalla legge. Ciò permetterebbe per esempio ad un'altra persona coinvolta nell'acquisizione di presentare un ricorso contro una decisione riguardante la comunicazione di informazioni secondo l'articolo 13 D-LVI.

Art. 19 Misure amministrative

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

Cpv. 1

Nei casi elencati in modo esaustivo alle lettere a–c, il Consiglio federale adotterà le misure necessarie al ripristino della situazione conforme e quindi della situazione di legalità. Questa possibilità esiste nel caso in cui l'acquisizione sia già stata attuata in toto o almeno in parte (lett. a). In linea di principio, in caso di mancata osservanza dell'obbligo di approvazione, sarebbe indicato ordinare d'ufficio la procedura di approvazione di cui all'articolo 12 D-LVI. Le suddette misure possono essere adottate anche se è stata attuata un'acquisizione soggetta ad approvazione sulla base di informazioni false (lett. b) oppure se è stato disatteso un onere o una condizione afferente a un'acquisizione approvata (lett. c).

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

Cpv. 2

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

Cpv. 3

La SECO ha la facoltà di interrompere una procedura di approvazione se una persona soggetta all'obbligo di fornire informazioni secondo l'articolo 13 D-LVI non vi ha adempiuto per più di una volta. Ciò avviene di norma quando non è rispettata una decisione passata in giudicato che mira a ottenere tali informazioni. Un'interruzione ha come conseguenza il fatto che l'acquisizione soggetta ad approvazione non può più essere approvata.

Art. 20 Sanzioni amministrative

Cpv. 1

Questa disposizione prevede sanzioni per una serie di infrazioni della legge. In primo luogo, sarà applicata una sanzione se un'acquisizione soggetta ad approvazione è attuata aggirando l'obbligo di approvazione di cui all'articolo 3 D-LVI (lett. a) oppure se l'approvazione è concessa a torto sulla base di informazioni false fornite intenzionalmente (lett. b). È prevista una sanzione anche in caso di mancata applicazione di una misura decisa per il ripristino della situazione conforme ai sensi dell'articolo 19 (lett. c). Infine, è passibile di sanzione l'inosservanza di un onere o una condizione cui era legata un'acquisizione (lett. d). Il destinatario della sanzione è l'impresa risultante dall'acquisizione. La responsabilità è trasferita alle eventuali imprese subentranti. Poiché l'impresa svizzera acquisita diventa parte dell'impresa risultante dall'acquisizione, il destinatario della sanzione si troverà parzialmente in Svizzera, il che riduce al minimo il problema di dover applicare sanzioni amministrative pecuniarie all'estero. La sanzione consiste nell'addebitamento di una percentuale della cifra d'affari media annua dell'impresa svizzera realizzata nei due anni d'esercizio precedenti l'acquisizione o dalla sua costituzione. Tale quota può arrivare fino al dieci per cento della cifra d'affari annua ed è stabilita dalla SECO in base alla gravità dell'infrazione e in considerazione di tutte le circostanze della fattispecie (v. commento all'art. 21 D-LVI). L'applicazione di una sanzione presuppone l'imputabilità dell'impresa, ossia deve essere possibile dimostrare almeno una colpa in termini di organizzazione (mancanza oggettiva di diligenza). È sufficiente che venga riscontrata una violazione del dovere di diligenza attribuibile all'impresa.

Cpv. 2

Se il valore della cifra d'affari annua non le viene comunicato e non può essere stabilito senza uno sforzo considerevole, la SECO può stimare da sé tale valore per determinare l'importo della sanzione di cui all'articolo 1.

Cpv. 3

Questa disposizione prevede una sanzione per gli investitori esteri statali e per le imprese svizzere, soggetti all'obbligo di fornire informazioni di cui all'articolo 13 D-LVI. La sanzione prevista in caso di mancato adempimento o di adempimento scorretto dell'obbligo di fornire informazioni consiste nell'addebitamento di un importo fino a 100 000 franchi. Per mancato adempimento 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.

Art. 21 Perseguimento e prescrizione

Cpv. 1

Questa disposizione disciplina la competenza per perseguire e giudicare le infrazioni di cui ai capoversi 1 e 3 dell'articolo 20. Tale competenza è attribuita alla SECO.

Cpv. 2

Questo capoverso disciplina il termine di prescrizione per le sanzioni di cui all'articolo 20 D-LVI. Tale termine è di cinque anni per le infrazioni di cui all'articolo 20 capoversi 1 e 3 D-LVI; per quelle di cui al capoverso 1 inizia a decorrere dal momento dell'attuazione dell'acquisizione e per le infrazioni di cui al capoverso 3 dal momento in cui ha SECO ha ricevuto la domanda dell'investitore estero.

Art. 22 Esecuzione

Cpv. 1

Questo capoverso incarica come di consueto il Consiglio federale di emanare le disposizioni d'esecuzione della presente legge.

Cpv. 2

La SECO informa il pubblico ogni quattro anni in merito all'esecuzione della presente legge pubblicando un rapporto di attività. Tale rapporto può contenere soltanto informazioni aggregate, per evitare che si possa risalire ad acquisizioni o procedure specifiche. In determinate circostanze, può anche contenere una sintesi delle considerazioni relative alle decisioni. In media, sono previste solo poche domande all'anno (v. n. 1.2.2). Per evitare di trarre conclusioni in merito a singole acquisizioni o procedure, il rapporto di attività deve quindi tenere conto di un periodo di più anni. Deve inoltre contenere informazioni aggregate su eventuali decisioni di prima istanza concernenti sanzioni amministrative.

Art. 23 Valutazione

L'articolo 170 Cost. sancisce il mandato di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Conformemente a questo mandato, occorre valutare se la legge è necessaria, efficace, opportuna ed economica (cpv. 1). Tale competenza è attribuita

alla SECO. La valutazione, che sarà pubblicata in un rapporto, deve essere effettuata entro dieci anni dall'entrata in vigore della legge (cpv. 2).

Art. 24 Modifica di altri atti normativi

L'adozione della legge sulla verifica degli investimenti comporta la modifica di due altre leggi federali.

Anzitutto, la legge del 17 giugno 2005[61] sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) ammette come nuova disposizione all'articolo 33 lettera b numero 11 il ricorso contro le decisioni del Consiglio federale concernenti decisioni adottate nell'ambito di una procedura di approvazione secondo la legge sul controllo degli investimenti.

Inoltre, all'articolo 51 della LTPG è stato aggiunto l'organo della SECO preposto alla verifica degli investimenti (lett. k). Ciò consente a quest'ultimo di accedere su richiesta scritta a tutti i dati figuranti nell'estratto 2 per autorità (art. 38 LTPG), nella misura necessaria per la verifica di un'acquisizione nel quadro di una procedura di approvazione.

Infine, in virtù dell'articolo 56 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 dicembre 2020[62] sulla sicurezza delle informazioni (LSIn), il servizio specializzato PSA potrà raccogliere dati allo scopo di valutare l'idoneità di un'impresa anche presso l'organo della SECO preposto alla verifica degli investimenti. Nel campo della sicurezza 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 verifica 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 in determinate circostanze 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. I dati personali degni di particolare protezione conformemente alla LPD e i dati degni di particolare protezione delle persone giuridiche conformemente alla LOGA non saranno oggetto di questo scambio di dati, poiché la LSIn non prevede lo scambio di tali dati come parte della valutazione dell'idoneità.

Art. 25 Referendum ed entrata in vigore

Trattandosi di una legge federale, il disegno sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. Il presente articolo autorizza il Consiglio federale a determinare la data di entrata in vigore della legge sulla verifica degli investimenti.

61 RS **173.32**
62 RS **128**

6 Ripercussioni

Le seguenti osservazioni si basano principalmente sull'AIR D-LVI commissionata dalla SECO, redatta dalla società di consulenza BSS Volkswirtschaftliche Beratung in collaborazione con l'Università di Scienze Applicate di Zurigo (ZHAW).

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'introduzione di una verifica degli investimenti comporterebbe per la Confederazione due diversi tipi di costi: costi temporanei legati all'introduzione stessa e costi permanenti legati all'esecuzione. Si presume che i costi di introduzione ammonteranno a circa la metà dei successivi costi di esecuzione. I costi saranno sostenuti in particolare dalla SECO, responsabile della verifica degli investimenti, dal SIC, che sarà consultato, e dalle unità amministrative cointeressate.

L'ammontare effettivo dei costi dipenderà essenzialmente da come si configurerà la verifica degli investimenti: a seconda del numero di acquisizioni da verificare il carico, di lavoro sarà più o meno elevato. Per quanto possibile, il finanziamento dei costi di esecuzione permanenti sarà essere coperto attraverso la riscossione di emolumenti; le spese non coperte dagli emolumenti saranno finanziate dalle entrate fiscali generali (v. n. 4.2).

Costi di introduzione temporanei

La SECO dovrà assumere il personale necessario per effettuare la verifica degli investimenti, operazionalizzare la procedura di verifica e i criteri di approvazione e organizzare i processi di coordinamento tra gli uffici implicati nel processo di verifica. È possibile che questi processi genereranno modesti costi di attuazione anche 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.

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 indagini approfondite sui criteri di approvazione definiti all'articolo 4 D-LVI, per esempio sull'ultimo proprietario a monte dell'investitore e sulle motivazioni di quest'ultimo, contattando se necessario le rappresentanze svizzere all'estero per ottenere maggiori informazioni. Soprattutto nel caso delle infrastrutture critiche, si dovrà effettuare un'analisi sia del mercato che dei prodotti e dei servizi offerti dall'impresa svizzera, onde poter valutare la sostituibilità di tali infrastrutture. Dal canto suo il SIC procederà regolarmente agli opportuni accertamenti sull'investitore presso i servizi partner esteri. Le unità amministrative cointeressate analizzeranno l'acquisizione, comprese le informazioni presentate e altre informazioni ottenute dalla SECO e dal SIC, dal loro punto di vista. Ciò significa che la verifica degli investimenti causerà costi aggiuntivi in termini di personale non solo per la SECO e il SIC, ma in una certa misura anche per le unità amministrative cointeressate.

Inoltre, il necessario flusso di informazioni tra le unità amministrative cointeressate richiederà un carico di lavoro aggiuntivo a livello di coordinamento.

L'ammontare dei costi di esecuzione permanenti dipenderà significativamente dalla struttura quantitativa, vale a dire dal numero di acquisizioni da verificare. Sulla base di un'analisi riguardante le acquisizioni che sarebbero state soggette a verifica negli anni 2016–2020, dall'AIR D-LVI emerge che con il presente disegno il numero di acquisizioni da valutare si manterrà molto basso. Va notato tuttavia che si tratta di una stima approssimativa e non quindi di una vera e propria previsione. Un'analisi *ex post* di questo tipo può infatti servire solo in misura limitata a fare una stima quantitativa. Anche il metodo utilizzato per determinare il numero di domande da verificare raggiunge i suoi limiti quando queste ultime sono meno di dieci, motivo per cui questa stima dovrebbe essere utilizzata con le dovute riserve. Non si possono escludere né annate con un numero di casi a due cifre né annate senza verifiche. Si può inoltre ipotizzare che il numero di acquisizioni aumenterà nel tempo con la crescita economica. Inoltre, poiché alla verifica si applicano termini massimi, è importante predisporre risorse umane sufficienti per poter procedere accuratamente alla verifica di tutte le acquisizioni. Secondo l'AIR D-LVI, in base agli effettivi di personale delle autorità preposte alla verifica degli investimenti esteri, per ogni equivalente a tempo pieno (FTE) potrebbero essere verificate circa sei acquisizioni all'anno.

Ai costi menzionati sopra si aggiungono quelli associati alla valutazione preliminare non vincolante dell'obbligo di approvazione (art. 5 D-LVI), durante la quale la SECO giudicherà, a titolo non vincolante, se l'investitore si qualifica come statale o se l'impressa svizzera rientra in uno dei settori specificati nell'articolo 3 capoversi 1 e 2 D-LVI. È difficile stimare l'onere necessario per svolgere questa valutazione preliminare. Si può però fare un'approssimazione basandosi sullo scenario massimo calcolato nell'AIR D-LVI, che prevede come unica restrizione la soglia definita per i casi di scarsa importanza; in queste circostanze, le acquisizioni da verificare ogni anno sarebbero circa 280. Se, ad esempio, il dieci per cento di queste acquisizioni comportasse incertezze o necessità di chiarimenti in merito all'ambito di applicazione della legge, sarebbe necessario svolgere 30 valutazioni preliminari all'anno. Trattandosi di una legge nuova, è presumibile che, soprattutto nei primi anni, si farà maggior ricorso alle valutazioni preliminari.

In totale, la SECO dovrebbe necessitare di due equivalenti a tempo pieno, il SIC di 0,5–1 equivalenti a tempo pieno. Oltre alla dotazione di personale necessaria per l'esecuzione diretta, occorreranno probabilmente i diritti di accesso a banche dati specializzate per ottenere le informazioni su imprese e investimenti indispensabili per la verifica. Il costo di questi diritti varia da alcune decine di migliaia di franchi a diverse centinaia di migliaia di franchi, a seconda del prodotto.

Si stima che gli introiti provenienti dalle tasse per la valutazione preliminare non vincolante dell'obbligo di approvazione e per la verifica saranno compresi tra i 390 000 e i 430 000 franchi all'anno e permetteranno di finanziare i costi di esecuzione.

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

Il disegno non ha un impatto specifico su centri urbani, agglomerati e regioni di montagna. Non sono state dunque approfondite questioni in merito.

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 alienare un'impresa statale e l'acquisizione è assoggettata alla verifica degli investimenti, tale acquisizione deve essere approvata. Il Cantone o il Comune interessato dovrà quindi sostenere i costi della regolamentazione allo stesso modo di un proprietario privato che vuole vendere la sua impresa (cfr. al riguardo il n. 6.4).

6.3 Ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblici

Secondo quanto scaturito dall'AIR D-LVI, la verifica degli investimenti contribuirebbe alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, impedendo gli investimenti potenzialmente problematici e scoraggiando gli attori esteri che vogliono abusare delle acquisizioni per esercitare un'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 discussione. Tuttavia, nell'AIR D-LVI sono identificati alcuni settori in cui una verifica degli investimenti potrebbe contribuire alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, ossia quello dei beni d'armamento, dei beni utilizzabili a fini civili e militari, delle infrastrutture informatiche rilevanti per la sicurezza, dei medicamenti e dei dispositivi medici.

In questo contesto, in termini di sicurezza, a rivestire un ruolo particolarmente importante è l'obbligo di approvazione per le acquisizioni di imprese che forniscono beni d'armamento indispensabili per la capacità operativa dell'esercito svizzero o di altre istituzioni federali responsabili della sicurezza dello Stato e la cui esportazione richiede un'autorizzazione ai sensi della LMB o della LBDI. Tale obbligo permette di proibire la realizzazione di acquisizioni che comprometterebbero il buon funzionamento e la capacità operativa e di resistenza dei sistemi consolidati dell'esercito e di altre istituzioni preposte alla sicurezza dello Stato.

6.4 Ripercussioni sull'economia

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

Il progetto di legge ha un impatto anche sugli investitori esteri che devono ottenere l'approvazione per un'acquisizione. Dato che questi effetti non si verificano all'interno del Paese, ma all'estero, non sono affrontati nel dettaglio, bensì soltanto nella

misura in cui i costi che ne derivano incidono sull'impresa svizzera interessata. I costi totali sono infatti suddivisi 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 nell'ambito dell'AIR D-LVI evidenzia che le ripercussioni sulle imprese svizzere consistono soprattutto in incertezze giuridiche aggiuntive e in un calo del valore dell'impresa svizzera 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 nell'analisi di un'acquisizione, il quale rende più difficile per un'impresa valutare in anticipo se l'acquisizione sarà approvata o meno.

Anche i rischi legati alla compliance generano incertezze giuridiche. Per esempio, l'investitore estero potrebbe non essere sicuro se un'acquisizione sia soggetta all'obbligo di approvazione. Se, tuttavia, sussiste tale obbligo e l'investitore non presenta la domanda di approvazione, rischia di incorrere in misure e sanzioni amministrative (v. commento agli art. 19, 20 e 21 D-LVI al n. 5). Queste incertezze ostacolano il mercato delle acquisizioni d'impresa.

Nel caso delle acquisizioni soggette ad approvazione, la verifica degli investimenti prolunga di 1–4 mesi il tempo che intercorre 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. Se la verifica degli investimenti avesse per effetto quello di ridurre la cerchia degli interessati, ne risulterebbe compromessa la concorrenza tra offerenti.

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. Non vanno poi trascurati i costi di opportunità: solitamente un'acquisizione reca vantaggi economici dovuti alle sinergie tra l'acquirente e l'impresa target, ma in questo caso tali vantaggi non sarebbero realizzati. Inoltre, l'impresa svizzera deve farsi carico di tutte le spese processuali connesse al processo di vendita.

Per giunta, un'acquisizione assoggettata alla verifica degli investimenti genera costi diretti procedurali e di consulenza. Secondo l'AIR D-LVI 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. Secondo l'AIR D-LVI però i costi di consulenza supplementari sostenuti a causa della verifica degli investimenti non avranno un impatto determinante sulla decisione di effettuare un'acquisizione. Se du-

rante le acquisizioni verranno coinvolti 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 l'attrattiva della piazza economica e d'investimento elvetica. Il fatto di ostacolare o vietare determinati investimenti esteri in imprese svizzere si ripercuote inoltre 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 (*greenfield investment*) se una sua futura vendita rischia di essere soggetta alla verifica degli investimenti. Ferme restando le altre variabili, i fattori menzionati potrebbero far calare il volume degli investimenti (esteri) in Svizzera.

Introducendo una verifica degli investimenti, la Svizzera beneficerà quindi in misura minore dei vantaggi derivanti dagli investimenti esteri[63]. Gli investimenti esteri contribuiscono, per esempio, all'aumento dello stock di capitale di un'economia e incentivano l'introduzione di nuove tecnologie e prodotti così come di processi innovativi. Inoltre, tanto gli investimenti all'estero quanto quelli esteri favoriscono l'integrazione delle imprese nelle catene globali del valore. La capacità innovativa delle imprese svizzere e la concorrenza sarebbero potenzialmente indebolite. Da un punto di vista macroeconomico, questo fenomeno è accompagnato anche da effetti negativi sullo sviluppo del mercato del lavoro. Tutti questi fattori concorrono in ultima analisi allo sviluppo della prosperità della popolazione, che rischia quindi di essere pregiudicata dall'introduzione delle verifiche degli investimenti. Tuttavia, poiché il campo d'applicazione del D-LVI è più ristretto rispetto a quello dell'avamprogetto, gli effetti macroeconomici negativi sarebbero significativamente inferiori rispetto a quelli relativi all'AP-LVI (v. n. 1.2.2).

Molti Paesi 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.

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

Soprattutto le acquisizioni da parte di investitori esteri controllati uno Stato 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 nei confronti dell'apertura della Svizzera agli investimenti esteri. Un alto livello di protezione dell'ordine e della 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.

63 A questo proposito, si vedano anche le spiegazioni contenute nel capitolo 2 del rapporto riguardante gli investimenti transfrontalieri e i controlli sugli investimenti.

6.5 Ripercussioni sulla società

Se vengono impedite le acquisizioni che comprometterebbero o minaccerebbero l'ordine e 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 (v. anche il n. 6.3).

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

6.6 Ripercussioni sull'ambiente

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

6.7 Altre ripercussioni

Il fatto di vietare un'acquisizione potrebbe avere implicazioni di politica estera. 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 investitore proveniente da tale Stato di effettuare un'acquisizione in Svizzera.

I seguenti due fattori lasciano tuttavia pensare che sia difficile che simili situazioni possano prodursi. In primo luogo, circa l'80 per cento dei Paesi OCSE dispone attualmente di una verifica intersettoriale degli investimenti, e anche numerosi Paesi emergenti hanno introdotto un tale meccanismo. Si tratta dunque di uno strumento molto diffuso, utilizzato da tanti Stati. In secondo luogo, si è cercato di garantire che la verifica degli investimenti sia compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera (v. n. 7.2).

7 Aspetti giuridici

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

Considerate la complessità e la struttura intersettoriale della materia, la LVI deve essere retta da varie norme costituzionali; gli articoli 95 e 101 Cost. si sono dimostrati pertinenti a questo proposito.

L'ordine e la sicurezza pubblici si configurano come motivi legittimi per limitare la libertà economica. Nel caso specifico, tuttavia, occorrerà motivare l'impatto che l'acquisizione del controllo di un'impresa svizzera da parte di una persona giuridica o fisica estera può avere sull'ordine e la sicurezza pubblici e giustificare l'ingerenza prevista nella libertà economica sulla base dell'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 pe 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.

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 della libertà economica, consacrato agli articoli 27 e 94 Cost. Il legislatore può emanare misure contrarie a questo principio soltanto se sono fondate su una base costituzionale specifica (art. 94 cpv. 4 Cost.).

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 poter essere garantita strutturando la verifica degli investimenti in modo da limitarla soltanto ai settori critici e agli investitori che costituiscono un pericolo o una minaccia potenziale per l'ordine e la sicurezza pubblici.

7.2 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 internazionali della Svizzera.

Nell'ambito del GATS e degli ALS con Stati terzi, la Svizzera ha assunto degli impegni in materia di attività di investimento (compresa la non discriminazione rispetto agli investitori svizzeri). Lo stesso vale per gli accordi bilaterali con l'UE rilevanti in questo contesto – ossia, l'ALC, e l'ATA – così come per la Convenzione AELS e le normative dell'OCSE (codice di liberalizzazione). Una verifica degli investimenti può limitare o ritardare la possibilità di un investitore estero di investire, e quindi discri-

minare 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* GATS; analoghe disposizioni negli ALS; art. 27 cpv. 2 Convenzione AELS; allegato I art. 5 ALC 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 «sicurezza pubblica» dovrebbero essere interpretati in conformità dei pertinenti impegni internazionali assunti dalla Svizzera (cfr. in particolare il rapporto riguardante gli investimenti transfrontalieri e i controlli sugli investimenti»). Questi concetti inglobano dunque l'adempimento di funzioni essenziali dello Stato, ossia la tutela dei valori fondamentali della società. L'eccezione prevista dal GATS per l'ordine pubblico, per esempio, presuppone l'esistenza di un rischio concreto e sufficientemente grave per questi due valori (art. XIV lett. (a) GATS). La misura deve inoltre avere carattere di necessità. A tal fine occorrerebbe peraltro dimostrare che il risultato ricercato non può essere raggiunto con misure meno incisive. Inoltre, la misura adottata deve essere necessaria, non deve essere applicata in modo tale da causare discriminazioni arbitrarie o ingiustificate tra Paesi dove vigono condizioni analoghe e non deve costituire restrizioni dissimulate. L'eccezione prevista dal GATS in favore della sicurezza (art. XIV *bis* 1) (b) GATS) consente ai membri dell'OMC di prendere i provvedimenti necessari ai fini della tutela dei loro interessi essenziali in materia di sicurezza, soprattutto se sono riferiti a servizi prestati, direttamente o indirettamente, allo scopo di rifornire l'esercito. 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 disegno 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 di investimento degli Stati riceventi riguardo alla sicurezza nazionale[64], 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).

7.3 Forma dell'atto

Le restrizioni di diritti fondamentali quali la garanzia della proprietà o la libertà economica devono avere una base legale (art. 36 cpv. 1 Cost.). Un'analisi sommaria dell'ordinamento giuridico vigente allo scopo di determinare dove inserire la verifica degli investimenti ha evidenziato che non esistono leggi utilizzabili a tal fine senza

64 Cfr. OCSE (2009) *Guidelines for recipient country investment policies relating to national security*, disponibile su: http://www.oecd.org > Investment > Investment policies related to national security and public order.

doverle sottoporre a revisione totale, ragione per cui si è optato per una nuova legge federale a sé stante. Questa scelta è giustificata anche dalla complessità della qui discussa materia e dalla necessità di disciplinarla in modo esaustivo.

7.4 Assoggettamento al freno alle spese

Il presente disegno non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comportano spese superiori a una delle soglie previste.

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

Il D-LVI 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. Le responsabilità dei Cantoni non vengono intaccate.

È garantito anche il principio dell'equivalenza fiscale.

7.6 Delega di competenze normative

L'articolo 22 capoverso 1 D-LVI incarica il Consiglio federale di emanare le disposizioni d'esecuzione della LVI.

L'articolo 3 capoverso 3 D-LVI conferisce al Consiglio federale la facoltà di estendere l'obbligo di approvazione a ulteriori categorie di imprese svizzere per 12 mesi al massimo. In tale contesto il Consiglio federale può definire anche un limite di cifra d'affari o ridurre un limite esistente. Tale competenza è limitata a situazioni eccezionali in cui è urgentemente necessario poter assoggettare l'acquisizione di un'impresa all'obbligo di approvazione in modo da garantire l'ordine e la sicurezza pubblici. Il termine può essere prorogato una volta sola per un massimo di 12 mesi.

Secondo l'articolo 3 capoverso 4 D-LVI, a livello di ordinanza devono essere definiti alcuni criteri il cui adempimento consente di esonerare singoli Stati dall'obbligo di approvazione nel rispetto degli impegni internazionali della Svizzera. Deve però esserci cooperazione sufficiente con questi Stati per scongiurare pericoli e minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici.

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

L'articolo 11 D-LVI consente al Consiglio federale di approvare immediatamente un'acquisizione soggetta ad approvazione se ciò si rende necessario per la protezione dell'ordine o della sicurezza pubblici.

L'articolo 17 capoverso 4 D-LVI contiene la delega al Consiglio federale per la conclusione di trattati internazionali sulla cooperazione con le autorità estere per la verifica degli investimenti.

Inoltre, in virtù dell'articolo 25 capoverso 2 D-LVI, il Consiglio federale determina l'entrata in vigore della legge.

7.7 Protezione dei dati e trasparenza

La legge sulla verifica degli investimenti consente il trattamento, la raccolta e la divulgazione di dati personali per scopi specifici (v. spiegazioni di cui al n. 5).

Le deroghe previste dalla 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 della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. f LTras), 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 e art. 9 LTras). Secondo l'articolo 67 LAIn le informazioni messe a disposizione della SECO dal SIC nell'ambito della verifica degli investimenti sono esentate dal principio di trasparenza e non sono pertanto accessibili al pubblico.

Conformemente all'articolo 22 capoverso 2 LVI, la SECO pubblica a intervalli regolari dei rapporti d'attività in cui fornisce informazioni in forma aggregata riguardanti in particolare eventuali decisioni di prima istanza in materia di sanzioni amministrative. Secondo quando previsto dall'articolo 23 capoverso 2 D-LVI, la necessità, l'efficacia, l'opportunità e l'efficienza economica del presente atto saranno valutate entro dieci anni dalla sua entrata in vigore.