



23.xxx

Messaggio concernente la legge sulla verifica degli investimenti

del ...

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 pubblico e la sicurezza.

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 il benessere della popolazione. Una politica di questo tipo garantisce alle imprese svizzere l'opportuno afflusso di capitali e conoscenze, e contribuisce dunque a creare valore aggiunto così come a creare e mantenere 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 mirata, incisiva e non eccessivamente burocratica. È stato inoltre messo l'accento sul fatto che la regolamentazione è caratterizzata dalla massima trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto, e che le competenze sono ben definite. Inoltre, la verifica degli investimenti esteri è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Il Consiglio federale rimane tuttora contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti, poiché a suo giudizio il rapporto costi-benefici è svantaggioso e la normativa vigente è già sufficiente; non sono inoltre note acquisizioni che in passato abbiano compromesso l'ordine pubblico e la sicurezza. Di conseguenza rinuncia a chiedere al Parlamento di approvare il disegno di legge.

Contenuto del disegno

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 pubblico e la sicurezza. Le acquisizioni di imprese svizzere attive in un settore particolarmente critico da parte di investitori esteri controllati da uno Stato saranno soggette all'obbligo di approvazione. 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 sono 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 si concentrano sul successo delle acquisizioni a

livello commerciale e, in linea di principio, non hanno intenzione di destabilizzare il Paese o di esercitare influenza a livello geopolitico. Di conseguenza gli investitori privati esteri costituiscono un rischio tendenzialmente basso per l'ordine pubblico e la sicurezza. 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 18.3021 Rieder. 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 è affidata alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La procedura di approvazione si articola in due fasi. Entro un mese occorre definire se un'acquisizione può essere approvata o se deve essere avviata una procedura di verifica, che dura al massimo altri tre mesi. La decisione è 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 spetta al Consiglio federale.

Sommario

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	7
1.2.2 Campo di 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 Investitore indigeno e investitore estero	26
3.4 Investitore statale o non statale	27
3.5 Tipo d'investimento e valori soglia	27
3.6 Obbligo di notifica e di approvazione	28
3.7 Procedura a più livelli, durata delle procedure e rimedi giuridici	29
3.8 Competenze	29
3.9 Cooperazione e deroghe (reciproche) alla verifica degli investimenti	29
3.10 Prassi	30
4 Punti essenziali del progetto	30
4.1 La nuova normativa proposta	30
4.2 Coordinamento di compiti e finanze	31
4.3 Questioni relative all'esecuzione	32
5 Commento ai singoli articoli	33
6 Ripercussioni	60
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	60

6.2	Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	62
6.3	Ripercussioni per l'ordine pubblico e la sicurezza	62
6.4	Ripercussioni sull'economia	63
6.5	Ripercussioni sulla società	65
6.6	Ripercussioni sull'ambiente	65
6.7	Altre ripercussioni	65
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	68
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	68
7.6	Delega di competenze normative	68
7.7	Protezione dei dati e trasparenza	69
	Legge federale sulla verifica degli investimenti esteri (Legge sulla verifica degli investimenti, LVI) (disegno)	FF 2023 ...

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 18.3021 Rieder fa riferimento all'aumento degli investimenti esteri provenienti da Paesi emergenti che, tuttavia, si sono ridotti notevolmente negli ultimi anni¹.

A suscitare talvolta il timore di compromissione o minaccia dell'ordine pubblico e della sicurezza 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 potrebbe impedire l'acquisizione di imprese svizzere da parte di investitori esteri.

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 esistente sia esaustiva. Come illustrato nel rapporto del 13 febbraio 2019 intitolato «Investimenti transfrontalieri e controllo degli investimenti², 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 alle autorità di tenere adeguatamente sotto controllo i pericoli e le minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza della Svizzera. Non sono inoltre note acquisizioni che in passato abbiano compromesso l'ordine pubblico e la sicurezza. 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 degli investitori esteri, della sicurezza della catena di approvvigionamento e della garanzia

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 su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Investimenti internazionali > Investimenti all'estero (d/f, riassunto in italiano)

di capacità critiche. Circa l'80 per cento dei Paesi OCSE³ (e circa l'80 % dei Paesi UE⁴) 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 sono già adeguatamente protette soprattutto le infrastrutture critiche (p. es. energia, approvvigionamento idrico, trasporti). Sono invece più esposti i beni d'armamento, i beni utilizzabili a fini civili e militari, le infrastrutture informatiche rilevanti per la sicurezza, i medicinali e i dispositivi medici.

Di conseguenza i proprietari delle potenziali imprese target devono mettere in conto costi elevati e una minore attrattiva della piazza economica e di investimento elvetica. Sussiste tuttavia anche un potenziale beneficio per la politica di sicurezza, che però non è chiaramente quantificabile ed è circoscritto a pochi settori dell'economia. Per tale motivo, 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 il benessere della popolazione. Una politica di questo tipo garantisce alle imprese svizzere l'opportuno afflusso di capitali e conoscenze, e contribuisce dunque a creare valore aggiunto così come a creare e mantenere posti di lavoro; quando si introduce una verifica degli investimenti è importante considerare anche questo aspetto.

La verifica degli investimenti deve quindi essere mirata, incisiva e non eccessivamente burocratica. È inoltre importante che la regolamentazione sia caratterizzata dalla 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 di applicazione (ossia le acquisizioni), aspetti illustrati di seguito.

1.2.1 Obiettivi perseguiti

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

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

- impedire che l'ordine pubblico e la sicurezza 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 pubblico e la sicurezza 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 pubblico e la sicurezza, il che corrisponde allo scopo delle verifiche degli investimenti previste in Paesi paragonabili alla Svizzera (v. n. 3).

L'ordine pubblico e la sicurezza possono essere particolarmente compromessi o minacciati nei seguenti casi:

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

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 di esercitare influenza a livello geopolitico. Ad esempio, dopo l'acquisizione, potrebbe deliberatamente ridurre o interrompere l'erogazione dei servizi indispensabili dell'impresa in questione nel tentativo di esercitare pressione sulla Svizzera.

L'ordine pubblico e la sicurezza 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 pubblico e la sicurezza 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 di tale obiettivo. Come esposto nel rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti», per garantire posti di lavoro e vantaggio tecnologico è molto importante definire condizioni quadro che favoriscano l'innovazione e la concorrenza, adottare una politica della formazione e della ricerca

che tiene conto delle esigenze dell'economia, e proteggere in modo adeguato la proprietà intellettuale.

Per garantire il trasferimento di conoscenze in Svizzera è fondamentale essere aperti agli investimenti esteri, che oltre a portare nuove conoscenze creano anche posti di lavoro. Pertanto, una verifica degli investimenti di stampo protezionistico che ostacoli gli investimenti esteri in determinati settori o tecnologie 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 intendono condizioni di parità per le imprese in termini di attività, proprietà e regolamentazioni statali⁵. Se, invece, lo Stato concede vantaggi a singoli operatori di mercato, ne possono conseguire dannose distorsioni della concorrenza. I vantaggi possono essere molteplici: le imprese statali o parastatali potrebbero godere di vantaggi indiretti in termini di finanziamento, in quanto, ad esempio, i finanziatori si aspettano rischi minori e sono quindi più propensi a concedere prestiti a condizioni vantaggiose; questi vantaggi in termini di finanziamento 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 monopolio⁶.

Le imprese estere statali e parastatali possono quindi generare distorsioni indesiderate della concorrenza. La legge del 6 ottobre 1995⁷ sui cartelli (LCart) e l'accordo dell'OMC del 15 aprile 1994⁸ 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 rientrare nel 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 l'utilizzo di sovvenzioni da parte di membri dell'OMC e l'applicazione di misure compensative alle importazioni sovvenzionate di una merce che danneggiano un settore economico svizzero, tuttavia non si applica alle sovvenzioni nel settore dei servizi, e non copre tutti i tipi di sovvenzioni industriali responsabili di una distorsione del mercato.

Una verifica degli investimenti potrebbe quindi contribuire a ridurre le potenziali distorsioni della concorrenza in Svizzera da parte di imprese estere statali o parastatali.

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

Tuttavia, gli impegni internazionali del nostro Paese 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 di applicazione

Il testo della mozione 18.3021 Rieder 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 che fossero comprese tutte le operazioni volte all'acquisizione del controllo diretto o indiretto di un'impresa svizzera; nel presente disegno di legge viene mantenuto questo accento (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.

È appropriato concentrarsi sulle acquisizioni anche per il fatto che secondo la statistica sugli investimenti diretti⁹ della Banca nazionale svizzera (BNS), circa il 95% 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 % del capitale. Se si prende come riferimento il controllo di un'impresa si riesce dunque a coprire la stragrande maggioranza dei casi di investimenti diretti.

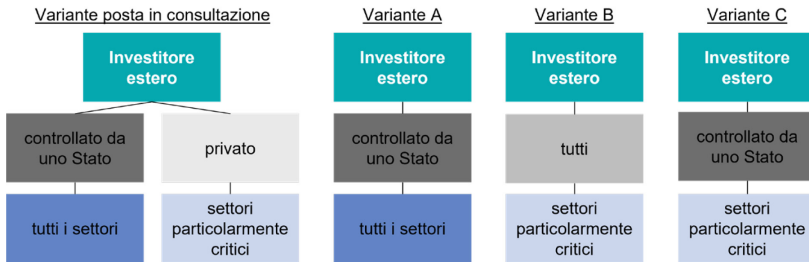
Si pone inoltre la questione di quali investitori esteri e quali imprese svizzere rientrino in questa fattispecie. Nell'AP-LVI è stato proposto che le acquisizioni da parte di investitori esteri controllati da uno Stato siano soggette a un obbligo di approvazione in tutti i settori. Sono stati inoltre 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 di applicazione. Sono state dunque elaborate le seguenti tre varianti per restringere il campo di 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
- 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

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.

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 pubblico e la sicurezza, più il rapporto costi-benefici risulta favorevole. Lo stesso vale per la compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.

Accuratezza

Con 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 sono prive di problemi. Gli investitori privati si concentrano sul successo delle acquisizioni a livello commerciale e, in linea di principio, non hanno intenzione di destabilizzare il Paese o di esercitare influenza a livello geopolitico. Di conseguenza gli investitori privati esteri costituiscono un rischio tendenzialmente basso per l'ordine pubblico e la sicurezza. 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. 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 produttore di dispositivi medici). Il primo tipo di acquisizioni si applica anche alla variante A, il secondo anche alla variante B; queste varianti sono 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, e riduce 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-LVI¹⁰, la variante posta in consultazione prevede circa 45 acquisizioni da verificare all'anno¹¹ (sulla base dei dati relativi agli anni 2016-2020). L'ente che ha svolto l'AIR ha inoltre stimato il numero previsto di acquisizioni da verificare all'anno per le altre varianti: per la variante B si prevedono 35 domande all'anno, per la variante A circa 10-15 e per la variante C solo qualcuna. Tuttavia, il metodo utilizzato per determinare il numero di acquisizioni raggiunge i suoi limiti quando le cifre sono molto basse, motivo per cui la stima della variante C è solo approssimativa; non è da escludere che in alcuni anni il numero di acquisizioni in quest'ultima variante possa essere leggermente superiore (oltre 10). Si può inoltre ipotizzare che aumenterà 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 la variante B prevede costi della regolamentazione più elevati rispetto alla variante A, dato che implica la verifica di un numero di acquisizioni circa tre volte superiore.

Compatibilità con il diritto internazionale

Tramite l'Accordo generale sul commercio di servizi (ACGS/GATS)¹² e gli accordi di libero scambio (ALS), ma anche tramite gli accordi bilaterali con l'UE rilevanti in questo contesto – ossia l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹³ e

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

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

l'Accordo sul trasporto aereo (ATA)¹⁴ – così come tramite la Convenzione AELS¹⁵ e le normative dell'OCSE (codice di liberalizzazione), la Svizzera ha assunto 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 fornire una giustificazione tramite le clausole derogatorie per la protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza previste da questi accordi (v. n. 7.2).

La variante B o C riuscirebbero in molti casi a giustificare la verifica degli investimenti sulla base di queste clausole, soprattutto perché l'attenzione si concentra su settori critici per l'ordine pubblico e la sicurezza. Nella variante C, inoltre, si può 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 2020¹⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁷ sul programma di legislatura 2019–2023; è una conseguenza diretta dell'accoglimento da parte del Parlamento della mozione 18.3021 Rieder.

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)–2022 2018¹⁸;
- ciberstrategia nazionale (CSN)¹⁹.

¹⁴ RS 0.748.127.192.68

¹⁵ RS 0.632.31

¹⁶ FF 2020 1565

¹⁷ FF 2020 7365

¹⁸ FF 2023 1659

¹⁹ Disponibile su: www.ncsc.admin.ch > Strategia SNPC

Iniziativa parlamentare 16.498 Badran

Esiste inoltre un nesso con l’iniziativa parlamentare Badran del 16 dicembre 2016 (16.498 «Assogettare 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 assogettate alla legge federale del 16 dicembre 1983²⁰ sull’acquisto di fondi da parte di persone all’estero (LAFE, cosiddetta lex Koller).

In linea di principio in seguito alla verifica degli investimenti si dà il via libera a un’acquisizione, a meno che non costituisca un pericolo per l’ordine pubblico e la sicurezza. L’iniziativa parlamentare 16.498 Badran prevede invece il contrario: secondo il rapporto della Commissione dell’ambiente, della pianificazione del territorio e dell’energia del Consiglio nazionale del 28 marzo 2023²¹ 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 doppioni e responsabilità poco chiare, è opportuno che il settore energetico sia coperto o dalla LVI o dalla LAFE (o da una base giuridica alternativa), non però da entrambe. Nel corso della consultazione parlamentare di entrambi i progetti occorre tener conto di questo aspetto.

Pur considerandola importante, il Consiglio federale ritiene che la questione della sicurezza dell’approvvigionamento auspicata con l’iniziativa parlamentare 16.498 Badran sia trattata in maniera più funzionale da regolamentazioni esistenti e altri progetti legislativi²². La legislazione attuale garantisce già un’adeguata protezione contro le interferenze straniere 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 vincola la vendita a persone all’estero a una decisione politica.

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

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)

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

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

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Lavori preliminari

Nel rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli 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. Si è espresso a favore dell'alternativa 2).

In seguito il Parlamento ha discusso il rapporto e le alternative delineate nel quadro della deliberazione della mozione 18.3021 Rieder. 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 2022²³.

2.2 Progetto posto in consultazione

Nell'AP-LVI la verifica degli investimenti era intesa a impedire che l'ordine pubblico e la sicurezza non 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. Le piccole imprese sarebbero invece state esentate.

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.

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

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

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 economistesuisse – hanno chiesto di limitare un'eventuale verifica degli investimenti agli 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 erano favorevoli all'avamprogetto (soprattutto l'altra metà dei Cantoni, tra cui AG, GE, SG).

Cinque partecipanti si sono detti a favore all'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», ma senza specificare ulteriormente. Gastrosuisse e Hotelleriesuisse hanno chiesto una deroga per il settore alberghiero e della ristorazione.

Dieci partecipanti si sono detti a favore dell'introduzione di una verifica degli investimenti, a condizione di ampliare il campo di applicazione (Alleanza del Centro, PEV, i VERDI, sindacati, Gruppo svizzero per le regioni di montagna). Questi enti hanno chiesto un'estensione sia in termini di finalità (prevenzione della perdita di conoscenze, protezione del servizio pubblico, sicurezza dell'approvvigionamento) sia in termini 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; ritengono quindi che una verifica degli investimenti non sarebbe nell'interesse di un'economia aperta e fortemente connessa a livello internazionale. Inoltre è stato spesso osservato che l'ingerenza a livello della libertà economica legata a una tale verifica è troppo considerevole ed è stato criticato il fatto che l'AP-LVI non è sufficientemente proporzionato, basato sull'analisi del rischio e orientato agli obiettivi.

I favorevoli riconoscono il valore di una politica aperta agli investimenti esteri 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 Adeguaenti in seguito alla consultazione

Campo di applicazione

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

Date queste premesse, è stato deciso di limitare il campo di applicazione rispetto all'AP-LVI (v. n. 1.2.2): la verifica degli investimenti viene 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 e hanno proposto di ridurlo; altri invece erano di parere opposto e hanno chiesto di fare delle aggiunte. L'elenco rimane quindi praticamente invariato ad eccezione di un adeguamento per la registrazione di chi fabbrica beni la cui esportazione è soggetta ad autorizzazione ai sensi della legge federale del 13 dicembre 1996²⁴ sul materiale bellico (LMB) e della legge del 13 dicembre 1996²⁵ 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. Viene dunque precisato che deve trattarsi di beni la cui importanza è 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. Ciò permette di includere coloro che fabbricano i beni rilevanti per la sicurezza della Svizzera. Indipendentemente dal proprietario dell'impresa, sussiste un obbligo dell'autorizzazione di esportazione nel caso in cui questi beni vengano trasferiti all'estero.

Definizioni

Per la definizione di imprese svizzere, nell'AP-LVI sono state presentate due varianti: con la prima variante una filiale svizzera che fa parte di un gruppo societario estero sarebbe stata considerata un'impresa svizzera, mentre con la seconda variante no. La maggioranza dei partecipanti che hanno preso posizione in merito (18 su 27) si è espressa a favore della prima variante, che viene dunque adottata nel presente disegno di legge.

²⁴ RS 514.51

²⁵ RS 946.202

Dato che il campo di 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 basa 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 determinare se rientrano tra quelli esteri.

Criteri di approvazione

Diversi partecipanti hanno chiesto di non includere una sostanziale distorsione della concorrenza che possa compromettere l'ordine pubblico e la sicurezza. 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 al pericolo di abusi; questo aspetto potrebbe infatti essere sfruttato per escludere concorrenti esteri non graditi. Date tali circostanze, si rinuncia ad ammettere questo aspetto tra i criteri di approvazione; tuttavia, se in singoli casi dovesse risultare evidente che sussiste una distorsione della concorrenza che compromette o minaccia l'ordine pubblico e la sicurezza, 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.

Viene inoltre eliminata dai criteri la disponibilità a collaborare, dato che nella consultazione era stato esposto che questo aspetto non influisce sull'ordine pubblico e la sicurezza e che non permette di determinare gli effetti di un'acquisizione. Tra le misure amministrative viene però introdotta la possibilità di interrompere la procedura di approvazione se in più casi non è stato rispettato l'obbligo di informare.

Procedura di approvazione

Nella consultazione è stato 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 può 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, viene aggiunta una clausola in cui vengono stabilite le circostanze in cui la SECO può rifiutare di fornire i dati ad altri enti.

Per quanto riguarda la collaborazione con le autorità estere, il D-LVI non solo disciplina le condizioni alle quali la SECO può fornire, in singoli casi, dati a

un'autorità estera di verifica, ma anche quelle in cui può richiedere a questi enti i dati necessari per la verifica. Viene inoltre aggiunta un'ulteriore condizione, secondo cui 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 il controllo giudiziario si limitasse a verificare il rispetto delle garanzie procedurali o l'esistenza di un abuso del potere di apprezzamento. Questo aspetto è stato criticato nella consultazione: dal momento che il potere discrezionale che riguarda la definizione delle acquisizioni di importanza politica significativa non è limitato, secondo alcuni costituisce una grave violazione del principio della separazione dei poteri. Per questo motivo, nel D-LVI il controllo giudiziario non viene limitato in corrispondenza di casi di notevole rilevanza politica.

Misure e sanzioni amministrative

Nel D-LVI vengono uniformate le ragioni per cui possono essere adottate misure e sanzioni amministrative. Viene inoltre aggiunto che possono essere adottate misure e sanzioni amministrative anche se non sono stati rispettati un requisito o una 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 nella consultazione, verrà svolta una valutazione della legge: gli effetti verranno quindi valutati entro dieci anni dalla sua entrata in vigore.

2.4.2 Richieste dei partecipanti alla consultazione non considerate

Scopo

Lo scopo della verifica degli investimenti è intesa a impedire che l'ordine pubblico e la sicurezza in Svizzera siano compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri. Date tali premesse, diversi partecipanti alla consultazione hanno 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, sicurezza dell'approvvigionamento. Tra gli obiettivi finali non rientrano tuttavia la prevenzione della perdita di conoscenze e delle distorsioni della concorrenza, dato che sono aspetti che non devono e non possono essere determinati tramite una verifica degli investimenti; i motivi sono espressi al n. 1.2.1.

Gli altri due obiettivi non sono esplicitamente menzionati nell'articolo sullo scopo, perché la formulazione si è basata su concetti utilizzati nel diritto economico internazionale. Deve infatti essere possibile giustificare la verifica degli investimenti 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'Unione²⁶. Date queste premesse, lo scopo della verifica degli investimenti non viene modificato.

Tuttavia, viene comunque fornito un contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento ai sensi della legge del 17 giugno 2016²⁷ 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 pubblico e la sicurezza 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» già stabilita nella LCart; hanno quindi proposto di adottare 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. Nel D-LVI non si entra deliberatamente in merito a procedure di questo tipo: ci si concentra su 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 la restrizione agli investitori esteri controllati da uno Stato limita già in modo sostanziale il campo di applicazione, è stato 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, 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. A differenza del primo, questo secondo caso, rende più accurata la verifica degli investimenti.

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

²⁶ GU L 791 del 21 mar. 2019, pag. 1

²⁷ RS 531

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 pubblico e la sicurezza (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 pubblico e alla sicurezza. 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. Ciò dà adito a due possibili interpretazioni: si potrebbe intendere che gli investimenti esteri in Svizzera sono possibili 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 elencato di seguito nessuna di queste due possibili richieste ha potuto essere esaudita. La prima interpretazione va ben oltre la 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 operative come quelle applicate alla sede o al rimpatrio del capitale). Inoltre gli Stati hanno interessi o sensibilità diverse, e considerano l'accesso agli investimenti più importante in certi settori che in altri. Nei negoziati per l'accesso al mercato 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 una politica restrittiva non dovrebbe essere compensata con 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 pubblico e la sicurezza. Il fatto che un altro Stato esenti o meno gli investitori svizzeri dalla propria verifica sugli investimenti è irrilevante per l'ordine pubblico e la sicurezza del nostro Paese. Pertanto, la reciprocità non può essere un criterio di esenzione²⁸. 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 pubblico e la sicurezza (v. n. 5 e n. 7.2). A prescindere da ciò, tuttavia, il Consiglio federale si adoprerà per garantire che anche gli investitori svizzeri siano esentati da altri Stati.

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

Criteria di approvazione

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione l'elenco dei criteri di approvazione deve essere esaustivo, in modo da vietare un'acquisizione solo se compromette effettivamente l'ordine pubblico e la sicurezza, e non già se c'è il sospetto. Si è deciso di non dar seguito a questa richiesta per i seguenti motivi: in primo luogo, nei criteri di approvazione è necessario un certo margine di manovra per poter far fronte a eventuali nuove circostanze, per cui l'elenco non può essere esaustivo; in secondo luogo, si tratta di una verifica da svolgere prima che sovengano possibili pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza, dato che è un momento in cui l'acquisizione non è ancora avvenuta. Questo aspetto viene comunque considerato con la dicitura «motivo di supporre».

Altri partecipanti invece hanno osservato che i criteri di approvazione devono essere ampliati, considerando se nel Paese d'origine dell'investitore estero vi è reciprocità e se questo Paese permette 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 pubblico e la sicurezza (v. anche i commenti precedenti sull'esenzione reciproca). Si è dunque deciso di non dar seguito a questa osservazione.

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 pubblico e la sicurezza. Un'acquisizione può essere subordinata a requisiti e condizioni solo se esistono i presupposti per un divieto.

Procedura di approvazione

In alcuni casi è stato chiesto di verificare se il requisito dell'approvazione possa essere sostituito da una procedura di opposizione. La richiesta di avviare una verifica d'ufficio in casi individuali giustificati, indipendentemente dal fatto che l'acquisizione sia soggetta o meno all'obbligo di approvazione, va in una direzione simile. Si è deciso di non dar seguito a nessuna delle due questioni. 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 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, non si ricorre a una procedura di opposizione e si propone invece un sistema in cui per l'investitore sia il più possibile chiaro, già prima, se l'acquisizione 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.

Infine, c'è stata una richiesta isolata di limitare la proroga dei termini a un mese, 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

Alcuni partecipanti ritenevano che bisognasse 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 2004²⁹ 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 interessate, 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; c'è stata inoltre la richiesta da parte di singoli enti di limitare tali sanzioni a un massimo di 1 milione di franchi. Il Consiglio federale ha deciso che la sanzione può ancora arrivare fino al 10 per cento; il calcolo non si basa tuttavia 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 un 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.

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. L'accesso a queste informazioni è quindi regolato dalle disposizioni della LTras. Tuttavia, il pubblico viene informato sull'esecuzione della legge attraverso la pubblicazione di un rapporto di attività, che può contenere anche una sintesi delle considerazioni pertinenti relative alle decisioni. Tale rapporto contiene però soltanto informazioni aggregate, per evitare che si possa risalire ad acquisizioni o procedure

²⁹ RS 152.3

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 ci siano solo poche domande all'anno (v. n. 1.2.2). Non è quindi opportuno preparare un rapporto annuale di attività, anche perché non sarebbe possibile garantire la dovuta discrezione in merito ad acquisizioni o procedure specifiche. Il rapporto verrà dunque pubblicato ogni quattro anni.

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 pubblico e sicurezza), 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 «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti» commissionato dal Consiglio federale ha analizzato le modalità di verifica degli investimenti adottate da altri Stati (cfr. numero 8 del rapporto menzionato nonché parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 20 dicembre 2018 sulla limitazione di investimenti³⁰). Inoltre, sono stati svolti diversi studi anche nell'ambito dell'OCSE³¹.

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 Paesi UE e la Commissione. L'idea è di scambiare soprattutto informazioni e timori circa gli investimenti esteri diretti che potrebbero influire sull'ordine pubblico e la sicurezza 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 pubblico e la sicurezza. Tra questi fattori vi sono le potenziali ripercussioni sulle infrastrutture critiche, le ripercussioni sulle tecnologie critiche, sull'approvvigionamento di risorse critiche, sull'accesso a informazioni sensibili e sulla libertà e il pluralismo dei media. Inoltre, 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 i rapporti di proprietà o finanziamenti consistenti), se è già stato coinvolto in attività che incidono sull'ordine

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

pubblico e la sicurezza, o se sussiste il rischio che intraprenda attività illegali. La competenza relativa alla verifica degli investimenti rimane fondamentalmente inalterata dal regolamento e resta compito dei Paesi UE. Tuttavia, il regolamento impone determinati criteri e standard minimi che le normative dei Paesi UE devono soddisfare: per esempio, per la verifica devono essere previsti termini temporali, le informazioni confidenziali devono essere protette, e gli investitori esteri e le imprese interessate devono poter impugnare le decisioni di verifica. 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 (tra cui beni per uso civile e militare, semiconduttori, computer quantistici o intelligenza artificiale) si affiancano al controllo delle esportazioni, agli appalti pubblici, alla sicurezza della catena di approvvigionamento o alla protezione della proprietà intellettuale.

La comparazione giuridica illustrata qui di seguito si concentra sulle verifiche svolte nei Paesi OCSE, e soprattutto nei seguenti Paesi: 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 pubblico e la sicurezza (p. es. Austria, Germania, Giappone, Finlandia, Francia, Italia, Nuova Zelanda, Regno Unito, USA). Di regola, non si considera soltanto se un investimento costituisce una minaccia per la capacità militare, ma per esempio anche se ne può derivare un pericolo per le infrastrutture critiche. 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 definiscono in modo specifico ciò che intendono per ordine pubblico e sicurezza; è pertanto soprattutto la prassi a fungere da indicatore. Anche il campo di applicazione è solitamente definito in modo tale da poter tenere conto dei nuovi sviluppi. Altri Paesi OCSE (p. es. Australia, Canada, Nuova Zelanda) verificano, sulla base di normative separate, anche gli elementi economici³² che a differenza della verifica della sicurezza nazionale prevedono soglie monetarie.

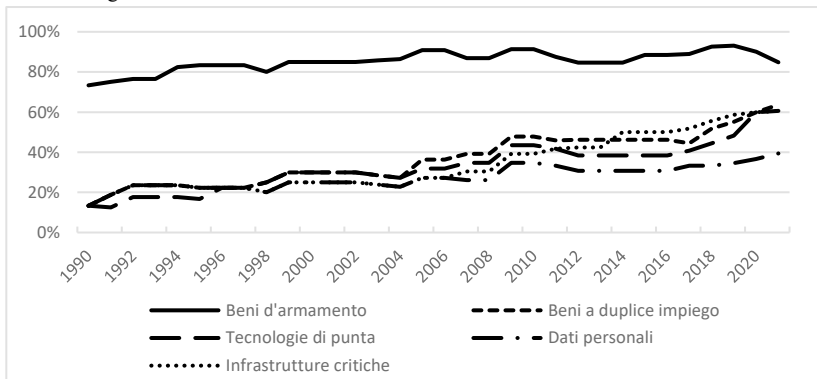
³² Soprattutto il Canada e l'Australia hanno formulato riserve nell'ambito degli impegni internazionali.

3.2 Settori critici

La maggior parte degli Stati prevede una verifica soltanto per le transazioni in determinati settori critici, illustrati 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 specifici in singoli settori, che prevedono 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 pubblico e la sicurezza 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.

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 Investitore indigeno e investitore estero

La maggior parte degli Stati (p. es. Australia, Austria, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Regno Unito, USA) si concentrano sui progetti d'investimento di investitori esteri. Se l'investitore non è cittadino dello Stato in cui ha sede l'impresa target, il suo investimento è considerato estero. Nella verifica di un caso specifico si distingue tra

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

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 è addossato all'investitore stesso.

Esistono pochi Stati che non distinguono tra investitori nazionali ed esteri o che 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 Investitore statale o non statale

In molti Stati si è rinunciato per lungo tempo a distinguere esplicitamente tra investitori esteri privati e investitori esteri controllati da uno Stato; alcuni di essi, però, partono dal presupposto che sussiste un rischio accresciuto (per la sicurezza) nel caso di questi ultimi. Questa situazione è però cambiata in parte, in particolare nei Paesi UE, da quando il regolamento (UE) 2019/452 prevede espressamente che la verifica degli investimenti esteri debba considerare anche se l'investitore estero è 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 del caso specifico in merito ai rischi per l'ordine pubblico e la sicurezza.

In singoli 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 chiariti caso per caso, e si verificano anche gli interessi dell'investitore (puramente economici o anche politici). 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 in partecipazioni 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).

Per definire il punto a partire dal quale un investimento può potenzialmente essere considerato critico, molti Stati si basano sull'entità della quota di partecipazione sul

capitale o sui diritti di voto dell'impresa target. Tutti gli Stati analizzati procedono a una verifica a partire dall'acquisizione di una quota del 50 per cento dei diritti di voto o delle azioni di un'impresa; la stragrande maggioranza 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 già 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 ad azionariato diffuso e quindi una bassa partecipazione alle assemblee generali, gli azionisti di minoranza con una certa ingerenza possono raggiungere la maggioranza 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, si può rinunciare a valori soglia fissi oppure prevedere delle norme speciali (p.es. in Germania)³⁴. Alcuni Paesi non riconoscono valori soglia numerici (p. es. gli USA). Molti Stati (Australia, Germania, Italia, Giappone, Austria, 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).

In alcuni Stati (p. es. in Finlandia) determinati settori non prevedono un obbligo generale di notifica degli investimenti ma gli investitori ne sono soggetti se sussiste il dubbio che l'investimento possa compromettere o minacciare l'ordine pubblico e la sicurezza. Questo sistema prevede anche la possibilità 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.

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

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. Se sussistono timori, in una seconda fase viene avviata una procedura di approvazione approfondita, che in genere dura altri due (Australia, Finlandia, Francia, Italia, Austria) o tre mesi (Germania). 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 prorogare il termine per 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, anche se in alcuni settori critici, come quello degli armamenti, non tutti concedono deroghe (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 concedono invece deroghe al nostro Paese; una deroga è infatti in contrasto con 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 concedere una deroga è giustificata dal criterio dell'ordine pubblico e dalla sicurezza. 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 dei singoli altri Stati relativi alla sicurezza. Per le 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 conoscono però deroghe per le partecipazioni con le quali viene assunto il controllo di un'impresa.

3.10 Prassi

Nella prassi, i progetti d'investimento formalmente vietati sono una rarità³⁵. 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 pubblico e la sicurezza in Svizzera siano compromessi o minacciati da acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri (v. n. 1.2.1), per cui alcune acquisizioni sono soggette a un obbligo di approvazione.

Le acquisizioni motivate esclusivamente da ragioni imprenditoriali sono prive di problemi. Gli investitori privati si concentrano sul successo delle acquisizioni a livello commerciale e, in linea di principio, non hanno intenzione di destabilizzare il Paese o di esercitare influenza a livello geopolitico. Di conseguenza gli investitori privati esteri costituiscono un rischio tendenzialmente basso per l'ordine pubblico e la sicurezza. La situazione è invece diversa quando le acquisizioni hanno motivazioni politiche; in questo caso è infatti probabile che i pericoli e le minacce provengano

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

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 che opera 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).

Obbligo di approvazione nell'assunzione del controllo

Sono soggette all'obbligo di approvazione tutte le operazioni che conducono all'acquisizione del controllo di un'impresa svizzera, indipendentemente dal modo in cui viene ottenuto. È l'investitore estero che deve inoltrare la domanda di approvazione, e deve farlo prima di aver portato a termine l'acquisizione.

Procedura di approvazione

La verifica degli investimenti si articola in due fasi consecutive. In una prima fase, di breve durata, si procede ad accertare se un'acquisizione può essere approvata direttamente o se invece deve essere avviata una procedura di verifica. Se non sussiste il timore che l'acquisizione possa compromettere o minacciare l'ordine pubblico e la sicurezza è possibile procedere, altrimenti occorre avviare una verifica, procedura che, tuttavia, richiede un po' più di tempo.

Deroghe e cooperazione con altri Paesi

Il Consiglio federale è autorizzato a esentare a livello di ordinanza altri Paesi dalla verifica degli investimenti sulla base di criteri oggettivi. Deve però sussistere una cooperazione sufficiente che permetta di scongiurare pericoli e minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza. 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 Questioni relative all'esecuzione

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) vengono sempre 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 della revisione degli investimenti viene valutata entro dieci anni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge; vengono inoltre pubblicati i relativi rapporti.

In determinate circostanze, la verifica degli investimenti serve in particolare a verificare le acquisizioni verificate indipendentemente anche in occasione di altre procedure, soprattutto in questi casi: 1) verifica delle concentrazioni di imprese da parte della Commissione della concorrenza (COMCO)³⁶, 2) verifica del rispetto delle disposizioni sulle offerte pubbliche d'acquisto da parte della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto (OPA)³⁷ e 3) verifica, da parte dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), della garanzia di un'attività irreprensibile in caso di partecipazione qualificata a banche³⁸ e infrastrutture del mercato finanziario³⁹.

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

Fondamentale è che le acquisizioni soggette alla verifica degli investimenti vengano realizzate soltanto dopo l'approvazione. Per esempio, se un'acquisizione è verificata simultaneamente anche dalla COMCO, l'investitore estero può decidere se preferisce che le due verifiche siano effettuate in parallelo o una dopo l'altra. Dal canto suo, il diritto di acquisizione si basa sulla premessa che un offerente possa concretizzare

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. 3^{ter} 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

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

L'ordine pubblico e la sicurezza possono essere particolarmente compromessi o minacciati nei seguenti casi:

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

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. Con mancata sostituibilità si intende che un servizio non può essere fornito in forma simile da altri operatori di mercato o che non è possibile, ovviare alla mancata fornitura di servizi, 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 pubblico e la sicurezza. 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 o di esercitare influenza a livello geopolitico. Ad esempio, dopo l'acquisizione, potrebbe deliberatamente ridurre o interrompere l'erogazione dei servizi indispensabili dell'impresa in questione nel tentativo di esercitare pressione sulla Svizzera. In questo modo è quindi chiaro che ad avere un ruolo centrale non è solo l'oggetto dell'acquisizione ma anche la valutazione dell'investitore (v. commento all'art. 4 D-LVI).

L'ordine pubblico e la sicurezza 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.

Cpv. 2

Nella definizione del campo d'applicazione materiale vale l'ampia definizione di impresa prevista dall'articolo 2 lettera b D-LVI. La legge si applica 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 previsto dalla presente legge (art. 2 lett. 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

Let. a

La definizione di *acquisizione* si basa sulla definizione di concentrazioni di imprese di cui all'articolo 4 capoverso 3 LCart, di cui si è già dimostrata la validità pratica, e sul concetto di controllo utilizzato nella stessa legge⁴⁰. Di conseguenza, la prassi prevista dal diritto in materia di cartelli deve essere applicata anche alla fattispecie in questione.

Il concetto di assunzione del controllo ingloba tutti i tipi e 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 possibilità di decidere le 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 attraverso il ricorso alternato a una o più filiali. Questa possibilità non deve necessariamente essere sfruttata nella pratica. Se un'impresa è controllata congiuntamente da due o più investitori e il controllo viene trasferito, per esempio, a uno solo di loro, anche questa operazione viene considerata un'acquisizione da parte di tale investitore (passaggio da un controllo congiunto a un controllo esclusivo).

Il concetto di assunzione del controllo è concretizzato 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; dipende in

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

particolare dalla forma societaria e da altre circostanze giuridiche e di fatto. Nel caso di una società anonima 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 fino ad allora indipendenti – in questo caso uno o più investitori e una o più imprese fino ad allora indipendenti – che si fondono per formare una nuova unità. 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 autonomamente 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.

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 importanti 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 «fino ad allora indipendenti» indica che la ristrutturazione di imprese che facevano già parte di un determinato gruppo non è contemplata dalla 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). Se, invece, una singola impresa istituisce una filiale o se viene fondata una nuova impresa ex novo (anche detto *greenfield investment*), la fattispecie non è contemplata dalla verifica degli investimenti.

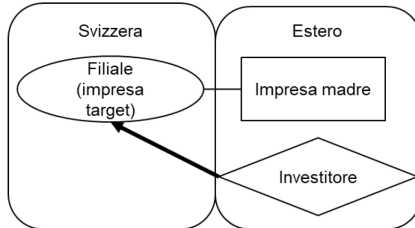
Let. b

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

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)

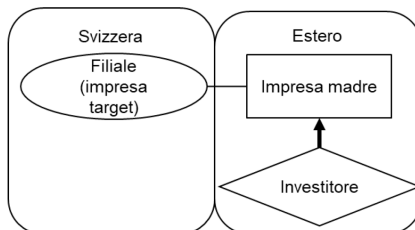
Let. c

Per definire le entità giuridiche che devono essere considerate imprese svizzere si considera se la corrispondente persona giuridica è iscritta nel registro di commercio. Ciò implica che anche una filiale svizzera che fa parte di un gruppo di imprese estero è considerata impresa svizzera. La successiva acquisizione sottosterebbe quindi 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 pubblico e la sicurezza non dipende da chi al momento esercita 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), non è contemplata solo l'assunzione di controllo diretta ma anche quella indiretta. Rientrerebbe quindi in questa fattispecie anche l'acquisizione 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:



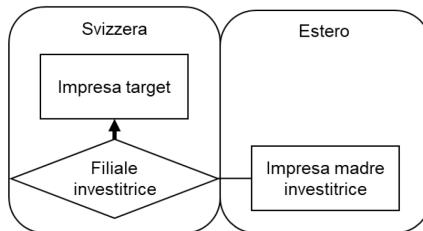
In tal caso, non verrebbe effettuata una verifica dell'acquisizione dell'impresa madre, ma solo di quella (indiretta) della filiale svizzera. Se ne risultasse che l'acquisizione della filiale svizzera non può essere completata, ciò potrebbe mettere in discussione l'acquisizione dell'intera impresa madre. 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.

Let. d

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

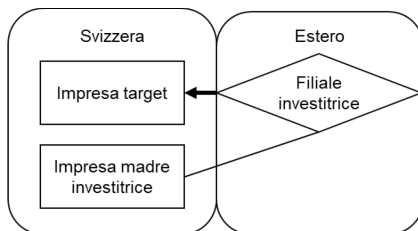
Per determinare in quali casi si tratta di un investitore statale *estero* ci si basa sul luogo in cui è ubicata l'amministrazione centrale dell'impresa (n. 2): se non è ubicata in Svizzera, l'investitore è considerato estero. Per sede dell'amministrazione centrale si intende l'effettiva sede dell'impresa, dalla quale viene svolta l'attività principale dell'impresa. Nel caso delle imprese appartenenti a un gruppo societario, ci si basa sul luogo in cui è ubicata l'amministrazione centrale del gruppo.

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



Si riducono quindi le possibilità di aggiramento: 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). Le società con capacità patrimoniale le cui attività rientrano nella definizione di impresa espressa alla lettera b) sono quindi contemplate anche dal 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 vasta. Comprende innanzitutto gli organi statali esteri che agiscono direttamente come 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 un partito esercita la sovranità esclusiva all'interno di uno Stato e controlla gli organi statali fondamentali, anche tale partito e 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. Vengono presi in considerazione tutti i tipi e i mezzi che conferiscono il controllo. Non importa, invece, in quale misura venga effettivamente sfruttata tale possibilità. Irrilevante è inoltre il livello statale 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. Deve quindi avere la possibilità di determinare quali siano i punti chiave generali in merito alla gestione e alla 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 legale.

Al fine di garantire un'ampia definizione di investitore estero statale e di prevenire ogni forma di aggiramento, viene incluso anche il caso in cui una persona agisca per conto di uno Stato (n. 4), indipendentemente dal fatto che si tratti di una persona fisica o giuridica. Ciò può avvenire, ad esempio, se una persona ha ricevuto istruzioni da uno Stato per acquisire un'impresa o se una persona riceve dallo Stato risorse finanziarie (compresi sussidi o prestiti) senza le quali non sarebbe stata in grado di effettuare l'acquisizione. Un'azienda che detiene un mandato di prestazione da parte di uno Stato viene quindi considerata 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.

Rientrano in questa fattispecie gli ambiti particolarmente critici in termini di pericoli o minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza della Svizzera.

Per definire 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 pubblico e la sicurezza. Anche se non si può escludere che una piccola impresa (p. es. una start-up) potrebbe sviluppare tecnologie rilevanti per la sicurezza. In questi casi il finanziamento ha un'importanza centrale, e gli investitori esteri svolgono spesso un ruolo importante. Onde evitare per quanto possibile di impedire il finanziamento delle piccole imprese, occorre evitare di limitarle nella ricerca di investitori adeguati. Inoltre, si può presumere che nel caso delle 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 si tratti di piccole aziende. In secondo luogo, questa soluzione contribuisce a evitare di gravare eccessivamente sull'attività di verifica degli investimenti con casi di scarsa importanza.

Stostanno quindi all'obbligo di approvazione esclusivamente le acquisizioni di imprese svizzere che negli ultimi 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. Questa soglia che definisce i casi di scarsa importanza si basa sulla definizione di piccola impresa applicata dall'Ufficio federale di statistica (UST) e valida nell'UE⁴². 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 situa oltre il limite (0,16) a partire dal 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 con 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. Ad esempio è quindi incluso 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.

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

⁴³ RS 220

Se l'impresa svizzera esiste da meno di due anni, si utilizza come base 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.

Per quanto riguarda il verbo «controllare» utilizzato nel presente articolo, si applica il significato inteso dalla presente legge (art. 2 lett. a D-LVI). 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 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 attuali. Se un'impresa ha già fornito in passato, per esempio all'esercito, beni ai sensi della LMB o della LBDI che non sono più utilizzati, o se non esiste più una relazione d'affari duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione), la fattispecie non rientra nel campo di applicazione.

Rientrano invece in questa fattispecie 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 ai proprietari e ai gestori della rete di trasporto (Swissgrid) comprende anche 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 sull'approvvigionamento elettrico⁴⁴ (LAEI), in quanto *lex specialis*, prevale sulla LVI.

Cpv 1 lett. e

Sono contemplati i fornitori d'acqua che forniscono acqua potabile a un numero significativo di abitanti in Svizzera. Il riferimento all'approvvigionamento degli abitanti chiarisce che si tratta della fornitura di acqua potabile alle economie domestiche. Non sono invece inclusi ad 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 attuali. Se un'impresa ha fornito in passato sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza che non sono più utilizzati o se non sussiste più una relazione d'affari duratura (p. es. lavori di manutenzione o riparazione), la fattispecie non rientra nel campo di applicazione. Per autorità statali si intendono le autorità a tutti i livelli dello Stato. Per sistemi informatici centrali rilevanti per la sicurezza si intendono per esempio i sistemi utilizzati dal SIC o dalla polizia per la comunicazione o la cifratura di messaggi. Questa disposizione non si applica invece ai sistemi informatici che non hanno una rilevanza centrale per la politica di sicurezza, come per esempio i sistemi per la gestione degli affari o la gestione documentale.

Cpv. 2 lett. c

Questa lettera si riferisce segnatamente agli aeroporti di Ginevra e Zurigo e ai porti svizzeri sul Reno. Non sono compresi gli aeroporti e porti regionali minori. Non è incluso nemmeno l'aeroporto di Basilea. Non si tratta infatti di un'impresa iscritta nel registro di commercio svizzero e quindi non è considerata un'impresa nazionale. In virtù del disciplinamento previsto dalla Convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949⁴⁵ relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, tuttavia, 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 dei trasporti ai sensi della legge federale del 25 settembre 2015⁴⁶ sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione (LTM).

⁴⁴ RS 734.7

⁴⁵ RS 0.748.131.934.92

⁴⁶ RS 742.41

Cpv. 2 lett. d

Questa lettera si riferisce alle imprese ferroviarie ai sensi dell'articolo 2 della legge federale del 20 dicembre 1957⁴⁷ sulle ferrovie (Lferr) che possiedono o controllano un'infrastruttura ferroviaria svizzera ai sensi dell'articolo 62 Lferr. Con ciò si intendono per esempio i binari e le relative vie d'accesso (p. es. attraverso i marciapiedi) o le stazioni di carico pubbliche.

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 ai sensi dell'articolo 2^{bis} LBCR. Nel caso delle banche, la cifra d'affari rappresenterebbe un criterio poco significativo. Per valutare la loro importanza economica è meglio basarsi sui 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

Con questa norma di delega il Consiglio federale ottiene la possibilità di definire per un periodo di tempo limitato ulteriori categorie di imprese svizzere la cui acquisizione deve sottostare all'obbligo di approvazione. Tale possibilità comprende per esempio anche l'abbassamento della soglia di cifra d'affari. 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 pubblico e la sicurezza. In tutti gli altri casi occorre seguire l'iter legislativo ordinario. È inoltre chiaro che questa competenza è applicabile a ulteriori categorie di imprese svizzere ma non permette di includere altre categorie di investitori esteri.

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. Per mantenere le misure al di là di tale limite occorre procedere a una modifica della legge. Se il Parlamento non approva tale modifica di legge 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 pubblico e la sicurezza. 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, e cioè all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionali. 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 pubblico e

⁴⁷ RS 742.101

alla sicurezza nazionali. La sussistenza di questa cooperazione fornisce una certa garanzia che gli obiettivi della verifica degli investimenti relativi alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza 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 pubblico e della sicurezza, 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 regolarmente per garantire che i criteri siano sempre soddisfatti.

Art. 4 Criteri di approvazione

Cpv. 1

Se non vi è motivo di supporre che l'ordine pubblico e la sicurezza siano compromessi o minacciati da un'acquisizione d'impresa, l'acquisizione è approvata, altrimenti viene vietata. Tutto dipende dunque dai cambiamenti indotti. Il rischio che un'acquisizione rappresenta per l'ordine pubblico e la sicurezza 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 persegua l'intenzione di destabilizzare il Paese o di influire a livello geopolitico, ad esempio, interrompendo o sospendendo 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 dal fatto di sapere che cosa accadrebbe 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 ambiti tematici da approfondire nell'ambito della procedura di approvazione. Le lettere a–d servono segnatamente a valutare se l'amministrazione e la direzione dell'investitore statale e il proprietario finale godono di buona reputazione e possono assicurare un'attività aziendale irreprensibile. Le lettere e–f servono segnatamente a stimare l'entità del danno potenziale.

Tuttavia, non si stabilisce in anticipo quale forma debbano assumere i suddetti criteri affinché un'acquisizione sia vietata. La soluzione proposta accorda alla SECO e alle unità amministrative cointeressate un certo margine discrezionale nel valutare il singolo caso. Il processo decisionale, tuttavia, è strutturato in modo che i divieti e le acquisizioni sulle quali le unità amministrative coinvolte non sono unanimi siano sempre 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 pubblico e la sicurezza.

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

Cpv. 2 lett. a

Questa disposizione stabilisce in quale modo occorre giudicare un'acquisizione quando l'investitore è già stato giudicato negativamente o prende parte ad attività giudicate negativamente. Inoltre, vengono prese in considerazione anche altre attività che compromettono o hanno compromesso l'ordine pubblico e la sicurezza in Svizzera. Un esempio in questo senso è rappresentato da attività criminali (p. es. la partecipazione o il sostegno a un'organizzazione criminale). Vanno prese in considerazione anche le attività che hanno o hanno avuto un impatto negativo sull'ordine pubblico e sulla sicurezza di un altro Stato. Tuttavia, è importante tener conto del contesto vigente nello Stato in questione.

Cpv. 2 lett. b

È possibile che un investitore tenti o, prima dell'acquisizione, abbia tentato di ottenere informazioni sull'impresa svizzera attraverso metodi di spionaggio, al fine di ottenere un vantaggio sui suoi concorrenti (p. es. attraverso attività di spionaggio economico di cui all'art. 273 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937⁴⁸, CP). Tali attività di spionaggio 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. Simili avvenimenti possono fornire indicazioni sulle motivazioni di un investitore.

⁴⁸ RS 311.0

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. attraverso 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 di spionaggio ma che le abbia commissionate ad altri. Anche avvenimenti di questo tipo sono inclusi nell'analisi. In caso di spionaggio, sia ai sensi della lettera c sia ai sensi della lettera b, talvolta può essere difficile comprovarne l'esistenza. Perciò, spesso sussisterà soltanto un fondato sospetto. Non è necessaria una condanna ai sensi del Codice penale svizzero o del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁴⁹ (CPM).

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 sanzionato il suo proprietario finale.

Cpv. 2 lett. e

L'insostituibilità 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 non la sostituibilità è assicurata, è poco probabile che sussista un pericolo o una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza in Svizzera, poiché l'indisponibilità dell'impresa svizzera in questione non potrebbe provocare un danno consistente. Ad esempio, 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 trascurare intenzionalmente un investimento non comporterebbe un pericolo o una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza. Ciò contribuisce anche alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla protezione del servizio pubblico (v. n. 2.4.2). Il classico caso che rappresenta l'insostituibilità ai sensi della suddetta definizione è quello delle banche di rilevanza sistemica⁵⁰. 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 diventa indisponibile un'impresa le cui funzioni possono essere sostituite abbastanza rapidamente sul mercato o garantite con un dispendio sostenibile da una società subentrante.

⁴⁹ RS 321.0

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

Cpv. 2 lett. f

Questa disposizione consente di analizzare i rischi derivanti dalla possibilità per 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.

Tuttavia, tale lista dei criteri di approvazione non è esaustiva, poiché nell'analisi di ogni caso specifico devono poter essere considerati 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 pubblico e la sicurezza. 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 pubblico e la sicurezza. 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 questo concorrente svizzero 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 stata imposta 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. Tuttavia, un'acquisizione può essere subordinata a oneri e condizioni solo se esistono i presupposti per un divieto. Tali oneri o condizioni trovano un limite nello scopo della verifica degli investimenti. Possono dunque essere imposti soltanto oneri o condizioni atti a scongiurare ogni pericolo o minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza che risulterebbe dall'acquisizione. Questa restrizione è importante, poiché sussiste il rischio che le autorità decisionali possano essere spinte (dall'opinione pubblica) a praticare una politica settoriale o tecnologica selettiva per salvaguardare o promuovere determinate strutture economiche. Un esempio degli oneri e delle condizioni da escludere è la garanzia di un certo numero di posti di lavoro. Sinora il Consiglio federale si è sempre dichiarato contrario a simili ingerenze eccessive da parte dello Stato. Scegliendo gli oneri o le condizioni appropriati, occorre tener conto anche del fatto che di norma si tratta di aspetti confidenziali, e quindi non rivelati al pubblico (p. es. per ragioni di sicurezza). Ne possono derivare costi occulti, che inciderebbero negativamente sugli azionisti di minoranza o anche sui finanziatori che ne rimarrebbero all'oscuro. Verrebbero create anche diverse categorie di imprese (quelle con e quelle senza oneri e condizioni), fatto che potrebbe causare distorsioni della concorrenza. Questa disposizione è di natura dichiarativa, poiché sarebbe possibile imporre oneri o condizioni a prescindere da quanto previsto dalla legge.

⁵¹ RS 101

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 richiedere una valutazione preliminare. Si indaga, tra l'altro, se l'investitore possa essere considerato statale o se l'impresa svizzera possa rientrare in una delle situazioni specificate all'articolo 3 capoversi 1 e 2 D-LVI. Tale valutazione preliminare non è vincolante. Viene riscossa un'imposta a copertura dei costi.

*Art. 6 Domanda**Cpv. 1*

Questo capoverso disciplina innanzitutto il momento della presentazione della domanda. Siccome l'acquisizione soggetta all'obbligo di approvazione deve essere approvata prima di essere attuata (cfr. art. 4 cpv. 1 e 2 D-LVI), la domanda deve dunque essere presentata prima dell'attuazione. In secondo luogo, questa disposizione precisa che è l'investitore estero statale a dover presentare la domanda alla SECO. La designazione di un unico attore tenuto a presentare la domanda è una scelta opportuna, poiché 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 autorizzazione in Svizzera per l'acquisizione della filiale con sede nel nostro Paese. La verifica degli investimenti svizzeri verterebbe quindi su questa procedura e non sull'acquisizione 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

In questo caso si tratta di 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 chiede all'investitore statale estero di inserire le informazioni mancanti entro un periodo di tempo ragionevole.

*Art. 7 Approvazione diretta o avvio di una procedura di verifica**Cpv. 1*

La verifica degli investimenti si articola in due fasi consecutive. Nella prima (la seconda è disciplinata dall'art. 8 D-LVI) si procede ad accertare se un'acquisizione può essere approvata direttamente o 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 in consultazione con le unità amministrative cointeresate (per la definizione di unità amministrative cointeresate, 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 cointeresate) 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 2015⁵² sulle attività informative (LAI_n), 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 un precedente (p. es. se si tratta di un investitore già noto). Perciò, le unità amministrative coinvolte possono decidere insieme in quali casi rinunciare a un trattamento congiunto. Questa decisione può essere presa ad hoc o sulla base di una regola di principio.

Cpv. 2

Se le unità amministrative coinvolte non riescono a decidere di comune accordo se un'acquisizione può essere approvata direttamente o deve essere avviata una procedura di verifica, tale procedura è avviata.

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 1968⁵³ 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

⁵² RS 121

⁵³ RS 172.021

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 11b PA.

Art. 8 Procedura di verifica

Cpv. 1

La procedura di verifica dura tre mesi a decorrere dall'avvio. Nel caso delle acquisizioni sottoposte a procedura di verifica, la decisione di approvare o vietare l'operazione deve essere presa complessivamente entro quattro mesi a decorrere dal momento dell'inoltro della domanda. Come nel caso dell'approvazione diretta, 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 invece 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 al 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. Questo è il momento in cui bisogna determinare se un divieto assoluto rispetta il principio di proporzionalità o se è possibile approvare l'acquisizione anche se con determinati oneri o condizioni.

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, il responso è notificata dalla SECO all'investitore estero statale e all'impresa svizzera per scritto e mediante responso ai sensi dell'articolo 5 PA. Come in caso di approvazione diretta, 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 previsti dalla legge agli articoli 7 e 8 D-LVI, per porre fine allo stato di incertezza giuridica relativa all'acquisizione. Questo meccanismo crea l'obbligo di risolvere rapidamente il 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

Una riserva rispetto all'approvazione implicita esiste in primo luogo nel caso in cui la verifica sia ostacolata da circostanze di cui è responsabile l'investitore estero o l'impresa svizzera (lett. a). In secondo luogo, il termine può essere prorogato se le informazioni richieste a un'autorità estera e necessarie per la valutazione dell'acquisizione non sono ancora disponibili (lett. b). In terzo luogo, è possibile una proroga se è il Consiglio federale a decidere in merito all'approvazione (lett. c).

Anche se una decisione viene sottoposta al Consiglio federale, quest'ultimo deve di norma decidere entro il termine di tre mesi previsto dall'articolo 8 capoverso 1 D-LVI. Tuttavia, può accadere che, all'approssimarsi del termine, il Consiglio federale non tenga alcuna seduta (p. es. nelle settimane estive). La lettera c serve quindi in particolare a impedire un'autorizzazione implicita avvenuta solo perché il Consiglio federale non ha potuto decidere in merito all'acquisizione dal momento che non si è riunito. Di conseguenza, la decisione su singoli casi 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 emette un responso all'attenzione dell'investitore estero statale e dell'impresa svizzera, in cui dichiara il motivo 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 il responso relativo a una proroga del termine è impugnato e in seguito annullato 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 sono le unità amministrative coinvolte in una decisione. Possono essere designate soltanto unità dell'Amministrazione federale centrale. La SECO terrà conto di volta in volta dei singoli settori di competenza. Di seguito sono riportati alcuni esempi: 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 pubblico e della sicurezza, il Consiglio federale può approvarla direttamente. È possibile anche un'approvazione diretta legata a determinati oneri e condizioni. Non trova quindi applicazione la procedura di approvazione ai sensi degli articoli 6-10 D-LVI. Tuttavia, è possibile solo un'approvazione diretta, non un divieto diretto. Nel caso di un divieto la procedura di approvazione ai sensi degli articoli 6-10 D-LVI deve sempre essere seguita.

Il ricorso a questa procedura urgente può avvenire solo se l'approvazione diretta è assolutamente necessaria per scongiurare una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza. Si consideri, ad esempio, la seguente situazione: un'impresa che fornisce servizi indispensabili per l'economia nel suo complesso e che non può essere sostituita entro un periodo di tempo ragionevole si ritrova in una situazione difficile e rischia di non poter più svolgere la propria attività. Ciò avrebbe gravi conseguenze per l'economia, tanto che l'ordine pubblico e la sicurezza 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 pubblico e la sicurezza posti dall'inoperatività dell'impresa con il rischio o la minaccia potenziali per l'ordine pubblico e la sicurezza 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 del presente articolo e all'avvio della procedura di approvazione prevista all'articolo 7 D-LVI.

Cpv. 2

Il termine di un mese previsto dall'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, che prevede un disciplinamento analogo.

Art. 13 Obbligo di fornire informazioni

Le parti coinvolte in un'acquisizione soggiacciono all'obbligo di informare la SECO. Per parti coinvolte in un'acquisizione si intendono anzitutto gli attori principali, vale a dire l'investitore estero e l'impresa svizzera. Inoltre, sono considerate parti coinvolte per esempio i proprietari finali di un investitore estero. 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 ampio obbligo di fornire informazioni 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 un responso impugnabile con rimando all'obbligo di fornire informazioni.

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 e raccolta dei dati

Questa disposizione consente il trattamento di determinate categorie di dati personali degni di particolare protezione ai sensi della legge federale del 25 settembre 2020⁵⁴ sulla protezione dei dati (LPD) delle persone coinvolte in un'acquisizione. La

⁵⁴ RS 235.1

partecipazione può essere diretta o indiretta. Ciò significa, per esempio, che possono essere trattati anche i dati relativi a eventuali prestatore o mandanti. Sono autorizzate a trattare i dati le unità competenti dell'Amministrazione federale centrale, di cui fanno parte in primo luogo la SECO, responsabile della verifica degli investimenti, nonché le unità amministrative cointeressate di cui all'articolo 10 D-LVI e il SIC, che viene sempre consultato ai sensi degli 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 per le 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 ai sensi della LDP è regolato a livello 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 57r della legge del 21 marzo 1997⁵⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), gli organi federali possono trattare i dati concernenti persone giuridiche, compresi 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 supportano e si forniscono assistenza amministrativa nello svolgimento dei loro compiti. In particolare, ciò riguarda anche la divulgazione dei dati delle persone fisiche o giuridiche coinvolte in un'acquisizione, definiti 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.

Cpv. 3 e 4

In questi capoversi è inoltre stabilito un obbligo di fornire informazioni che richiede alle autorità in questione di 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 specifica 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 2007⁵⁶ sulla vigilanza dei mercati

⁵⁵ RS 172.010

⁵⁶ RS 956.1

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 anche 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.

Inoltre, deve essere creato l'accesso ai dati contenuti nel casellario giudiziale informatizzato VOSTRA. A tal fine, è necessario modificare anche l'articolo 51 della legge del 17 giugno 2016⁵⁷ sul casellario giudiziale (LCaGi) in modo da indicare che l'organo della SECO preposto alla verifica degli investimenti può, su richiesta scritta, consultare di 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, appare appropriato, in quanto la verifica di un investimento implica una valutazione di eventuali minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Inoltre è previsto, su richiesta, anche l'accesso al registro degli aventi economicamente diritto⁵⁸, 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 dell'esito, 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 sistema nazionale di indagine (SNI). Ciò richiederebbe probabilmente una modifica dell'ordinanza SNI del 15 ottobre 2008⁵⁹.

La verifica degli investimenti è effettuata sostanzialmente a livello federale. Tuttavia, è senz'altro possibile che la SECO abbia bisogno della cooperazione di 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 detti enti per ottenere le informazioni necessarie alla verifica degli investimenti. Tale facoltà comprende anche la possibilità di comunicarsi reciprocamente i dati necessari per la

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

⁵⁹ RS 360.2

presentazione di una richiesta di informazioni. Ciò include anche la divulgazione dei dati delle persone fisiche o giuridiche coinvolte in un'acquisizione di cui alle lettere a-c del capoverso 2.

Art. 16 Rifiuto della fornitura di dati

Questa disposizione prevede una riserva sulla fornitura di assistenza amministrativa nazionale. La SECO può rifiutarsi di comunicare determinate informazioni e atti ad altri organi a determinate condizioni, definite in modo esaustivo. Stabilisce 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. Il rifiuto della fornitura di informazioni e atti non accessibili al pubblico può avvenire se servono unicamente alla formazione interna dell'opinione (lett. a), se la loro comunicazione o pubblicazione potrebbero pregiudicare una procedura in corso (lett. b) o se la loro comunicazione o pubblicazione sono incompatibili 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. Regola 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 fortemente limitato: 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.

Cpv. 1

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

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 per l'esecuzione della presente legge o delle corrispondenti normative estere. La SECO può divulgare solo i dati relativi alle acquisizioni già verificate, la cui verifica è in corso o pianificate. Questi dati includono dati di persone fisiche e giuridiche. La divulgazione può avvenire su richiesta della SECO o dell'autorità estera responsabile. Questa fattispecie è possibile se le persone interessate sono consenzienti (lett. a) o se sono adempiute cumulativamente una serie di 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 punto 3 i dati non possono essere utilizzati nell'ambito di un procedimento penale o civile. Il punto 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, come descritto al punto 5. Ciò ha lo scopo di garantire un'adeguata protezione dei dati, tra cui quelli che rientrano nella categoria dei 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 ai sensi del 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, che è autorizzato a stipulare trattati internazionali con autorità o Stati esteri per la verifica degli investimenti.

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 i responsi adottati dalla SECO nell'ambito della verifica degli investimenti. Il Consiglio federale non può decidere in ultima istanza senza che siano possibili rimedi giuridici, come previsto dal diritto costituzionale (art. 29a Cost.) ma anche del diritto internazionale (art. 6 CEDU⁶⁰).

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 il diritto di ricorrere di eventuali terzi particolarmente toccati, è intesa in particolare nell'interesse della celerità della procedura. Tra i terzi particolarmente toccati potrebbe esservi per esempio un altro investitore interessato all'acquisizione dell'impresa svizzera e che ha presentato un'offerta concorrente.

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

Cpv. 3

In questo capoverso si esprime una riserva in merito alla limitazione del diritto di ricorso di cui al capoverso 2. A tutti i potenziali destinatari di responsi emessi sulla base 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 un responso che prevede la fornitura di informazioni in virtù dell'articolo 13 D-LVI.

Art. 19 Misure amministrative

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

Cpv. 1

Nei casi elencati in modo esaustivo alle lettere a–c, il Consiglio federale adotta le misure necessarie per ripristinare la situazione conforme e quindi la 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. È possibile adottare tali misure anche se è stata attuata un'acquisizione soggetta ad approvazione sulla base di informazioni false (lett. b) o se sono stati disattesi e quindi non rispettati un requisito o una condizione relativi a un'acquisizione approvata (lett. c).

Cpv. 2

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

Cpv. 3

La SECO ha la facoltà di interrompere una procedura di approvazione se una persona soggetta all'obbligo di fornire informazioni ai sensi dell'articolo 13 D-LVI non vi ha adempiuto per più di una volta. Ciò avviene di norma quando non è rispettato un responso passato 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, viene sanzionata l'attuazione di un'acquisizione soggetta ad approvazione aggirando l'obbligo di approvazione di cui all'articolo 3 D-LVI (lett. a). Inoltre, prevede una sanzione anche per le acquisizioni approvate per errore sulla base di

informazioni false fornite intenzionalmente (lett. b). La stessa sanzione è prevista anche per la mancata applicazione di una misura decisa per il ripristino della situazione conforme ai sensi dell'articolo 19 (lett. c). Infine, è passibile di sanzione anche l'inosservanza di un requisito o una condizione cui era legata un'acquisizione già approvata (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 fa ora parte dell'impresa risultante dall'acquisizione, parte del destinatario della sanzione si trova in Svizzera. Ciò minimizza il problema dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie all'estero. La sanzione consiste nell'addebitamento di una percentuale della cifra d'affari media annua dell'impresa svizzera nei due anni d'esercizio precedenti l'acquisizione o dalla sua istituzione. La sanzione può arrivare fino al 10 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). La sanzione di un'azienda presuppone che sussista imputabilità, 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 ed essa non è in grado di determinarlo 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 ad accertare 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 la prescrizione per le sanzioni di cui all'articolo 20 D-LVI. Il termine di prescrizione del diritto di perseguire le infrazioni di cui all'articolo 20 capoversi 1 e 3 D-LVI è di cinque anni. Per le infrazioni di cui al capoverso 1 inizia a decorrere al momento dell'attuazione dell'acquisizione, per quelle previste al capoverso 3 al momento della ricezione della domanda dell'investitore estero presso la SECO.

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 su sanzioni amministrative.

Art. 23 Valutazione

L'articolo 170 della Cost. stabilisce il mandato costituzionale che prevede di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Questo principio viene rispettato: si valuta se la legge è necessaria, efficace, opportuna ed economica (capoverso 1). Tale competenza è attribuita alla SECO. Questa valutazione deve essere effettuata entro dieci anni dall'entrata in vigore della legge (cpv. 2). È pubblicato un relativo rapporto.

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 2005⁶¹ 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 responsi nell'ambito di una procedura di approvazione secondo la legge sul controllo degli investimenti.

Inoltre, all'articolo 51 della LTPG è stato inserito 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.

L'articolo 56 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 dicembre 2020⁶² sulla sicurezza delle informazioni (LSIn) prevede ora per il servizio specializzato PSA la possibilità di raccogliere dati per la valutazione dell'idoneità 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

⁶¹ RS 173.32

⁶² RS 128

investimenti (ordine pubblico e sicurezza). Secondo la LSIIn, 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 LSIIn). 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 ai sensi della LPD e i dati degni di particolare protezione delle persone giuridiche ai sensi della LOGA non saranno oggetto di questo scambio di dati, poiché la LSIIn 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 al referendum facoltativo ai sensi dell'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.

6 Ripercussioni

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

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'introduzione di una verifica degli investimenti comporterebbe per la Confederazione due diversi tipi di costi: in primo luogo, costi di introduzione temporanei, e in secondo luogo costi di esecuzione permanenti. Si presume che i costi di introduzione corrispondano 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 cointeresate.

Il livello dei costi dipende essenzialmente dalla struttura della verifica degli investimenti. A seconda del numero di acquisizioni da verificare l'onere sarà più o meno elevato. Per quanto possibile, il finanziamento dei costi di esecuzione permanenti sarà essere coperto dalla riscossione di emolumenti; le spese non coperte dagli emolumenti sono finanziate dalle entrate fiscali generali (v. n. 4.2).

Costi di introduzione temporanei

La SECO deve assumere il personale necessario per effettuare la verifica degli investimenti, operationalizzare la procedura di verifica e i criteri di approvazione e organizzare i processi di coordinamento tra uffici nel processo di verifica. Questi processi andranno a generare 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 sottoposte a verifica da parte della SECO, delle unità amministrative cointeressate e del 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. Può anche essere necessario richiedere informazioni sull'investitore alle rappresentanze svizzere all'estero. Soprattutto nel caso delle infrastrutture critiche, è necessaria un'analisi e del mercato e 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 non solo la SECO e il SIC, ma in una certa misura anche le unità amministrative cointeressate, sostengono spese per il personale in fase di verifica. Inoltre, il necessario flusso di informazioni tra le unità amministrative cointeressate richiederà uno sforzo di coordinazione.

L'ammontare dei costi di esecuzione permanenti dipende significativamente dalla struttura quantitativa, vale a dire dal numero di acquisizioni da verificare. Sulla base di un'analisi degli 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 ha infatti un valore limitato per una valutazione quantitativa dei volumi futuri. Anche il metodo utilizzato per determinare il numero di casi raggiunge i suoi limiti quando questi ultimi superano la decina, 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 di personale sufficienti per poter procedere accuratamente alla verifica di tutte le acquisizioni. In base agli effettivi di personale delle autorità preposte alla verifica degli investimenti esteri, l'AIR D-LVI ritiene che per ogni equivalente a tempo pieno (FTE) potrebbero essere verificate circa sei acquisizioni all'anno.

A ciò si aggiungono i costi per la valutazione preliminare non vincolante dell'obbligo di approvazione (art. 5 D-LVI), durante la quale la SECO giudicherà, senza alcun obbligo, se l'investitore si qualifica come statale o se l'impresa 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, nel 10 per cento di queste acquisizioni vi fossero incertezze o necessità di chiarimenti in merito all'ambito di applicazione della legge, ciò si tradurrebbe in circa 30 chiarimenti preliminari all'anno. Trattandosi di una legge nuova, è prevedibile che, soprattutto nei primi anni, molte persone richiedano un chiarimento preliminare.

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 diritti per accedere 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 si possano raccogliere tra i 390 000 e i 430 000 franchi all'anno sotto forma di tasse per la valutazione preliminare non vincolante dell'obbligo di approvazione e per la verifica come controfinanziamento dei 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. Di conseguenza, un Cantone o un Comune dovranno sostenere i costi della regolamentazione allo stesso modo di un proprietario privato che vuole vendere la sua impresa. A proposito di questi costi si rimanda al numero 6.4.

6.3 Ripercussioni per l'ordine pubblico e la sicurezza

L'AIR D-LVI dimostra che la verifica degli investimenti contribuirebbe alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza, impedendo gli investimenti potenzialmente problematici e scoraggiando gli attori esteri che vogliono abusare delle acquisizioni per ottenere influenza politica.

La vigente legislazione e il fatto che molte imprese fornitrici di infrastrutture critiche sono di proprietà dello Stato (Confederazione, Cantoni, Comuni) garantiscono già una protezione adeguata contro i pericoli o le minacce al centro della discussione. Tuttavia, l'AIR D-LVI riconosce che ci sono alcuni settori in cui una verifica degli investimenti potrebbe potenzialmente contribuire alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza: beni d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, infrastrutture informatiche rilevanti per la sicurezza, medicinali e dispositivi medici.

In questo contesto, in termini di sicurezza è importante 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. Questo permette di proibire 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 direttamente. Indirettamente, tuttavia, questi costi sono almeno parzialmente sostenuti dall'impresa svizzera, dal momento che i costi totali sostenuti sono divisi tra l'acquirente e il venditore a seconda della distribuzione del potere contrattuale e sono inclusi nel prezzo di acquisto.

Ripercussioni sulle imprese svizzere

La ricerca condotta 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 un'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 ad approvazione. Se per un'acquisizione soggetta ad approvazione non viene presentata alcuna domanda, si 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 trascorre tra la conclusione del contratto di acquisto e la realizzazione dell'acquisizione. Più questo periodo è lungo, maggiori sono le incertezze sia per l'acquirente sia per il venditore poiché tecnicamente un'impresa è venduta alla conclusione del contratto d'acquisto, ma fino alla chiusura dell'operazione l'acquirente non assume il pieno potere di disporre dell'impresa.

Inoltre, l'assoggettamento di un'acquisizione alla verifica degli investimenti ha un impatto negativo sul valore dell'impresa svizzera. Un venditore cercherà solitamente di ottenere più offerte concorrenti per la sua impresa. Più intensa è questa concorrenza,

più elevato sarà il prezzo di vendita. Se l'effetto fosse la riduzione della cerchia degli interessati, la verifica degli investimenti avrebbe un impatto negativo sulla 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. Inoltre, insorgono anche costi di opportunità. Solitamente un'acquisizione reca vantaggi economici dovuti alle sinergie tra l'acquirente e l'impresa target, che in questo caso non potrebbero essere realizzate. Inoltre, l'impresa svizzera deve farsi carico di tutte le spese 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 saranno decisivi per le imprese che intendono realizzare un'acquisizione. Se durante 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 cala l'attrattività della piazza economica e d'investimento elvetica. Se si ostacolano o vietano determinati investimenti esteri in imprese svizzere, vi è un influsso negativo 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 potrebbe essere soggetta alla verifica degli investimenti, riducendo – *ceteris paribus* – la quantità di investimenti (esteri) in Svizzera.

Introducendo una verifica degli investimenti, la Svizzera beneficia quindi in misura minore dei vantaggi derivanti dagli investimenti esteri⁶³. 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 contribuiscono in ultima analisi allo sviluppo della prosperità della popolazione, che rischia quindi di essere influenzata negativamente dall'introduzione delle verifiche degli investimenti. Tuttavia, dato il campo di applicazione più ristretto del D-LVI, gli effetti macroeconomici negativi sarebbero significativamente inferiori rispetto a quelli descritti nell'AP-LVI (v. n. 1.2.2).

⁶³ A questo proposito, si vedano anche le spiegazioni contenute nel Capitolo 2 del rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti».

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 pubblico e la sicurezza in Svizzera potrebbe anche avere un impatto positivo sulle altre imprese. Una verifica degli investimenti può, per esempio, contribuire a garantire regolarmente 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 per l'apertura della Svizzera agli investimenti esteri. Un alto livello di protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza 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

6.5 Ripercussioni sulla società

Se vengono impedito le acquisizioni che comprometterebbero o minaccerebbero l'ordine pubblico e la sicurezza 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, o 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 potrebbero però contribuire a evitare simili episodi. 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 fondata su varie norme costituzionali; gli articoli 95 e 101 della Costituzione federale si sono dimostrati pertinenti a questo proposito.

L'ordine pubblico e la sicurezza sono motivi legittimi per una restrizione della libertà economica. Nel caso specifico, tuttavia, è necessario motivare che questi due interessi pubblici sono stati compromessi dall'acquisizione del controllo di un'impresa svizzera da parte di una persona giuridica o fisica estera 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 per tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza. 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 di 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 implicano un pericolo o una minaccia potenziale per l'ordine pubblico e la sicurezza.

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 assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale.

Nell'ambito del GATS e degli ALS con Stati terzi, la Svizzera ha assunto impegni di diritto internazionale 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 discriminare potenzialmente l'investitore di un partner contrattuale o contravvenire all'impegno assunto dalla Svizzera di concedere l'accesso al suo mercato.

Gli accordi e le normative evocati, tuttavia, contengono disposizioni derogatorie a tutela dell'ordine pubblico e di interessi fondamentali in materia di sicurezza (art. XIV e XIV *bis* 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» dovrebbero essere interpretati in conformità dei pertinenti impegni internazionali assunti dalla Svizzera (cfr. in particolare il rapporto «Investimenti transfrontalieri e controlli degli 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 detti valori (art. XIV lett. (a) GATS). La misura deve inoltre avere carattere di necessità. A tal fine occorrerebbe anche 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 pubblico e alla sicurezza).

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 nazionale⁶⁴, 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 applicabile al luogo di regolamentazione della verifica degli investimenti ha evidenziato che non esistono leggi utilizzabili a tal fine senza essere sottoposte a revisione totale. Date queste premesse, occorre creare una nuova legge federale a sé stante per la verifica degli investimenti. Questa scelta è giustificata anche dalla complessità della qui discussa materia e dalla necessità di disciplinarla in modo esaustivo.

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.

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

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 pubblico e la sicurezza. 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 di diritto internazionale della Svizzera. Deve però esserci cooperazione sufficiente con questi Stati per scongiurare pericoli e minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza.

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 direttamente un'acquisizione soggetta ad approvazione se ciò si rende necessario per la protezione dell'ordine pubblico o della sicurezza.

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, 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 informa regolarmente il pubblico sulle verifiche degli investimenti con rapporti d'attività contenenti informazioni in forma aggregata, in particolare su eventuali decisioni di prima istanza concernenti sanzioni amministrative. Secondo quanto previsto dall'articolo 23 capoverso 2 D-LVI, la necessità, l'efficacia, l'opportunità e l'efficienza economica del presente atto saranno valutate entro 10 anni dalla sua entrata in vigore.