



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.7.2010
COM(2010)343 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali

Gli investimenti si presentano come una nuova frontiera per la politica commerciale comune. Il trattato di Lisbona prevede che l'Unione contribuisca alla progressiva abolizione delle restrizioni agli investimenti esteri diretti e attribuisce all'Unione la competenza esclusiva in materia.¹ La presente comunicazione esamina il modo in cui l'Unione potrebbe elaborare una politica di investimenti internazionali suscettibili di migliorare la competitività dell'UE e pertanto contribuire agli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva enunciati dalla strategia Europa 2020.² Essa esamina i principali orientamenti di una politica degli investimenti dell'UE per il futuro, nonché i principali parametri per un'azione immediata in questo settore.

Parallelamente a questa comunicazione, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che stabilirebbe disposizioni transitorie relative agli accordi d'investimento tra gli Stati membri e i paesi terzi.³ Il suo obiettivo è garantire certezza giuridica agli investitori sia dell'UE che stranieri i quali operano nel quadro degli accordi. Questa proposta di regolamento e la presente comunicazione sono solo le prime tappe nell'elaborazione di una politica europea in materia di investimenti internazionali, che sarà graduale e mirata e prenderà anche in considerazione le risposte alla presente comunicazione.

1. DEFINIZIONI, IMPATTO E TENDENZE RECENTI

Si ritiene in generale che gli investimenti esteri diretti (IED) comprendano qualunque investimento estero che serva a stabilire collegamenti durevoli e diretti con l'impresa a disposizione della quale viene messo il capitale necessario a realizzare un'attività economica.⁴

¹ L'articolo 206 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che tramite l'istituzione di un'unione doganale in conformità degli articoli da 28 a 32, l'Unione contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo. L'articolo 207 include gli investimenti esteri diretti tra i settori coperti dalla politica commerciale comune dell'Unione. La politica commerciale comune è un settore di competenza esclusiva conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, del TFUE.

² Comunicazione della Commissione "Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" – COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

³ Proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali d'investimento tra gli Stati membri e i paesi terzi.

⁴ I termini "investimenti diretti" figuravano nel capitolo sui movimenti di capitali e sui pagamenti del trattato CE e si trovano ora agli articoli 63-66 del TFUE. In tale contesto, sono stati interpretati dalla Corte di giustizia alla luce della Nomenclatura allegata alla direttiva 88/361/CEE del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del trattato (GU L 178 dell'8.7.1988, pagg. 5-18), basata ampiamente a sua volta sulle definizioni comunemente accettate dal FMI e dall'OCSE. Si veda ad esempio la sentenza del 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, causa C-446/04, RACC. pag. I-11753, paragrafo 181. Si vedano anche le sentenze del 24 maggio 2007, *Holböck*, causa C-157/05, RACC. pag. I-4051, paragrafo 34; del 23 ottobre 2007, *Commissione/Germania*, causa C-112/05, RACC. pag. I-8995, paragrafo 18; del 18 dicembre 2007, *Skatterverket v A*, causa C-101/05, paragrafo 46; del 20 maggio 2008, *Orange European Smallcap Fund*, causa C-194/06, paragrafo 100; del 14 febbraio 2008, *Commissione/Spagna*, causa C-274/06, paragrafo 18 e del 26 marzo 2009, *Commissione/Italia*, causa C-326/07, paragrafo 35.

Quando gli investimenti assumono la forma di una partecipazione, questo obiettivo presuppone che le azioni consentano all'azionista di partecipare effettivamente alla gestione della società o al suo controllo.⁵ Diverso è il caso degli investimenti esteri per i quali non esiste l'intenzione di influire sulla gestione e sul controllo dell'impresa. Questo tipo di investimenti, che sono spesso realizzati a più breve termine ed hanno a volte una natura speculativa, è generalmente definito con l'espressione "investimenti di portafoglio".⁶

La mondializzazione ha provocato un aumento spettacolare dei movimenti di capitali e in particolare degli IED. I flussi di IED, che sono al tempo stesso una causa e una conseguenza della mondializzazione, hanno raggiunto nel 2007 – l'anno che preceduto le turbolenze economiche e finanziarie mondiali che hanno influenzato negativamente gli investimenti – il livello record di quasi 1 500 miliardi di EUR.⁷

Gli IED rappresentano una fonte importante di guadagni di produttività e svolgono un ruolo essenziale nella creazione e nell'organizzazione di imprese e posti di lavoro a livello nazionale e all'estero. Grazie agli IED, le imprese creano catene logistiche mondiali che costituiscono un elemento dell'economia internazionale contemporanea. Le innovazioni nei trasporti e le tecnologie dell'informazione hanno dal canto loro facilitato il commercio e la globalizzazione delle attività delle imprese al di là delle grandi società. Gli investimenti e il commercio sono attualmente interdipendenti e complementari. Circa la metà del commercio si effettua oggi tra filiali di società multinazionali che scambiano beni e servizi intermedi.

Mentre il rapporto tra IED, crescita economica e benessere è complesso, gli investimenti sia interni che esteri hanno globalmente un impatto positivo sulla crescita e sull'occupazione all'interno e al di fuori dell'Unione, compresi i paesi in via di sviluppo. Nell'ambito dell'UE, gli investimenti esteri danno un contributo positivo e importante alla competitività delle imprese europee, in particolare sotto forma di aumento della produttività. Contrariamente a un'opinione che a volte riaffiora, un esame dello stato attuale della ricerca sugli IED e l'occupazione mostra che non è stato ancora individuato un impatto negativo misurabile sull'occupazione a livello aggregato per quanto riguarda gli investimenti verso l'esterno.⁸ Tuttavia, mentre il bilancio aggregato è positivo, possono evidentemente prodursi effetti negativi a livello settoriale, geografico e/o individuale. Al contrario, i vantaggi globali dei flussi di IED che entrano nell'Unione sono chiaramente stabiliti, per quanto riguarda il ruolo degli investimenti esteri nella creazione di posti di lavoro, l'ottimizzazione dell'allocazione di risorse, il trasferimento di tecnologie e di competenze, il rafforzamento della concorrenza e lo stimolo al commercio. Ciò spiega perché gli Stati membri dell'UE, come gli altri paesi del mondo, compiono grandi sforzi per attrarre gli investimenti esteri.

⁵ Si vedano ad esempio le sentenze del 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, causa C-446/04, RACC. pag. I-11753, paragrafo 182; del 24 maggio 2007, *Holböck*, causa C-157/05, RACC. pag. I-4051, paragrafo 35; del 23 ottobre 2007, *Commissione/Germania*, causa C-112/05, RACC. pag. I-8995, paragrafo 18; del 20 maggio 2008, *Orange European Smallcap Fund*, causa C-194/06, paragrafo 101; e del 26 marzo 2009, *Commissione/Italia*, causa C-326/07, paragrafo 35.

⁶ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha descritto la nozione di "investimenti di portafoglio" come "l'acquisto dei titoli sul mercato dei capitali effettuato soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di influenzare la gestione dell'impresa". Si veda la sentenza del 26 settembre 2008, *Commissione/Paesi Bassi*, cause riunite C-282/4 e C-283/04, RACC pag. I-9141, paragrafo 19.

⁷ Relazione sull'investimento nel mondo della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) del 2009.

⁸ 2010 Impact of EU outward FDI, Copenhagen Economics.

L'UE è attualmente al tempo stesso la prima destinazione e la prima fonte per gli IED. In quanto "leader sul mercato", l'UE trae vantaggio dalla sua apertura verso il resto del mondo, compreso il settore degli investimenti.

Mentre gli stock e i flussi di IED sono sempre fortemente concentrati tra i paesi industrializzati, i mercati emergenti divengono sempre più attivi sia come investitori che come destinatari di investimenti, anche grazie a investimenti finanziati dallo Stato, come i Fondi sovrani, che non solo dispongono di una maggiore quantità di attivi di prima, ma hanno anche politiche di investimento più diversificate.⁹ Questa tendenza è divenuta più visibile durante l'attuale periodo di turbolenza dell'economia mondiale, nel quale gli investimenti destinati alle economie emergenti o da esse provenienti sono aumentati o sono diminuiti meno fortemente dei flussi tra paesi industrializzati. In totale, ciò si è tradotto in un aumento della quota relativa delle economie emergenti nei flussi di IED mondiali, sia in entrata che in uscita. Per questo motivo l'UE non può permettersi di rimanere in seconda fila nello sforzo di attrarre gli investimenti provenienti da tutti i paesi del mondo e promuovere gli investimenti destinati a tutti i paesi del mondo.

2. GLI INVESTIMENTI COME NUOVA FRONTIERA DELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE

Le decisioni di investimento sono determinate essenzialmente da considerazioni di mercato, vale a dire dai vantaggi che si attendono dagli investimenti. Tali decisioni sono tuttavia profondamente influenzate dall'ambiente economico, politico e giuridico di un'economia data. Gli investitori prosperano in un ambiente stabile, sano e prevedibile. Una politica comune in materia di investimenti internazionali non è il solo elemento che determina i flussi di IED in entrata e in uscita. Essa tuttavia persegue l'obiettivo fondamentale di garantire agli investitori che essi possono operare in un ambiente imprenditoriale aperto e adeguatamente ed equamente regolamentato sia all'interno che al di là delle frontiere del paese ospitante. A tale riguardo, l'apertura agli investimenti dovrebbe continuare a servire da pietra di paragone per la definizione delle nostre politiche. L'UE continuerà ad essere un ambiente aperto agli investimenti e accogliente per gli investitori esteri e per il loro contributo all'economia e alle società europee in senso lato. Al tempo stesso, l'Unione dovrebbe garantire che gli investitori esteri nell'UE beneficino di condizioni di concorrenza eque, uniformi e ottimali in materia di investimenti, abolendo progressivamente tutte le restrizioni all'investimento. È quindi giustificato un approccio più volontarista volto a garantire che i rapporti d'investimento dell'UE nei paesi partner avvenga in tutti e due i sensi. Un certo numero di elementi di base e di studi di contesto, compresi i risultati dei lavori analitici di ampia portata effettuati da organizzazioni internazionali come l'OCSE e l'UNCTAD, sono già disponibili e costituiscono la base di una politica comune in materia di investimenti internazionali.

a) Gli elementi di base di una politica degli investimenti

La manifestazione più visibile delle politiche degli Stati membri in materia di investimenti di questi ultimi 50 anni è il numero di "trattati bilaterali di investimento" (TBI) che sono stati conclusi con paesi terzi. La Germania è stata il primo paese del mondo a stipulare un trattato di questo tipo, nel 1959, seguita da molti altri paesi del mondo, compresi tutti gli Stati membri

⁹ La Commissione ha chiarito il suo approccio ai Fondi sovrani nel 2008. Si veda COM(2008) 115 del 27.02.2008.

tranne uno.¹⁰ Con un totale di circa 1 200 accordi relativi a tutte le forme di investimento, gli Stati membri hanno concluso in totale circa la metà degli accordi d'investimento attualmente in vigore nel mondo¹¹. Un panorama dei TBI conclusi dai paesi membri figura in allegato alla presente comunicazione.

Per mezzo dei TBI, gli Stati membri hanno chiesto e ottenuto dai paesi terzi garanzie specifiche sul trattamento dei loro investitori e dei loro investimenti da parte di questi stessi paesi, ad esempio impegni contro trattamenti ingiusti o discriminatori o una garanzia di compensazione rapida, appropriata ed efficace in caso di esproprio. Queste garanzie di protezione degli investimenti rappresentano un elemento importante per instaurare la fiducia nella certezza legale, necessaria per adottare efficaci decisioni d'investimento. Questo tipo di accordi di protezione degli investimenti viene pertanto considerato un modo efficace di promuovere e attrarre gli investimenti, in particolare nei paesi le cui istituzioni e le cui politiche economiche nazionali non sono considerate sufficienti a determinare tali garanzie.

Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno concluso tali accordi e non tutti gli accordi comprendono standard elevati. Ciò comporta condizioni di concorrenza squilibrate per le società dell'UE che investono all'estero, a seconda che esse siano o no considerate come imprese "nazionali" conformemente al TBI concluso con lo Stato membro in questione.

Un altro aspetto degli accordi degli Stati membri è che essi vertono solo sul modo in cui gli investitori sono trattati dopo "l'entrata" o lo "stabilimento", e ciò implica che i TBI degli Stati membri non contengono impegni vincolanti concernenti le condizioni di entrata, né da parte dei paesi terzi nei confronti degli investimenti esteri effettuati da società degli Stati membri dell'UE, né da parte degli Stati membri dell'UE nei confronti di investimenti esteri effettuati dalle società di paesi terzi. L'UE ha iniziato gradualmente a colmare lo scarto "dell'entrata" o "dell'ammissione" mediante accordi multilaterali e bilaterali a livello dell'UE che coprivano l'accesso al mercato dell'investimento e la liberalizzazione degli investimenti. Tali accordi hanno migliorato le condizioni di accesso al mercato per tutti gli investitori dell'UE, in particolare garantendo il trattamento non discriminatorio degli investitori all'entrata nel mercato di un paese terzo.¹²

b) Verso una politica comune in materia di investimenti internazionali

Una politica comune in materia di investimenti internazionali deve rispondere meglio alle esigenze degli investitori dalla fase di pianificazione a quella degli utili o dalla fase che precede lo stabilimento a quella che lo segue. La politica commerciale dell'UE tenterà pertanto di integrare la liberalizzazione e la protezione degli investimenti. La ricerca conferma che l'introduzione di disposizioni di vasta portata in ampi accordi commerciali ha un impatto

¹⁰ Trattato bilaterale d'investimento tra la Germania e la Repubblica islamica del Pakistan, 1959. L'Irlanda è il solo Stato membro dell'UE che non ha concluso un trattato bilaterale d'investimento con un paese terzo.

¹¹ Relazione sugli investimenti nel mondo della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) del 2009, pag. 32. L'UNCTAD fa riferimento a un totale di 2 676 TBI, ma questa cifra comprende i TBI intra-UE stipulati tra gli Stati membri dell'Unione. Quest'ultima categoria di accordi non è coperta dalla presente comunicazione.

¹² A livello multilaterale, l'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) fornisce un quadro di riferimento per adottare impegni sulla fornitura di servizi mediante una presenza commerciale (definita come "mode 3" dall'articolo I del GATS). A livello bilaterale, l'Unione ha concluso negoziati con la Corea concernenti un accordo di libero scambio comprendente disposizioni sull'accesso al mercato per gli investitori e gli stabilimenti.

maggiore sul commercio e sui flussi di IED, o che la combinazione di regole di portata ampia concernenti gli investimenti e di disposizioni che liberalizzano altre parti dell'economia ha un impatto congiunto più importante sul commercio e sugli investimenti.¹³

Una politica in materia di investimenti internazionali volta a sostenere la competitività delle imprese europee potrà meglio svilupparsi mediante la cooperazione e i negoziati a livello dell'Unione.¹⁴ Per essere efficaci, le garanzie dei paesi terzi relative alle condizioni degli investimenti dovrebbero assumere la forma di impegni vincolanti nel quadro del diritto nazionale. I negoziati sugli investimenti con i paesi terzi, per i quali possiamo sfruttare il corpus e la sostanza dei più di 1 100 TBI attualmente esistenti, consentiranno all'UE di ampliare, definire meglio e proteggere lo spazio concorrenziale che è disponibile per tutti gli investitori dell'UE. A lungo termine, dovremmo giungere ad una situazione nella quale gli investitori dell'UE e dei paesi terzi non avranno bisogno di contare sui TBI conclusi dall'uno o dall'altro degli Stati membri affinché i loro investimenti siano efficacemente protetti.

Una politica in materia di investimenti è spesso completata da sforzi di promozione degli investimenti a livello nazionale e infranazionale. Le autorità si impegnano in modo concorrenziale nella promozione degli investimenti interni ed esteri provenienti dal loro territorio o ad esso destinati, così come nel settore del commercio o della promozione delle esportazioni. Essi hanno normalmente a loro disposizione una varietà di strumenti che vanno dagli incentivi all'assistenza, ai piani di sostegno. Pur essendo responsabilità dell'Unione promuovere il modello europeo e il mercato unico in quanto destinazione per gli investitori esteri¹⁵, non sembra realizzabile né auspicabile che l'Unione si sostituisca agli sforzi di promozione degli investimenti degli Stati membri, nella misura in cui essi sono conformi alla politica commerciale comune e restano coerenti con la legislazione dell'UE.

3. UN'AGENDA PER I NEGOZIATI DELL'UE IN MATERIA DI INVESTIMENTI

Come in tutti i settori delle politiche europee, l'Unione, in quanto tale, deve sforzarsi di ottenere risultati migliori di quelli che gli Stati membri hanno ottenuto o avrebbero potuto ottenere agendo separatamente. Le future azioni che intraprenderà in questo ambito dovrebbero pertanto essere ispirate e dettate dalle migliori norme disponibili, in modo tale che tutti gli investitori dell'UE possano beneficiare di condizioni di concorrenza omogenee e di elevata qualità.

È tuttavia evidente che l'adozione di un modello unico di accordi di investimento con i paesi terzi non sarebbe realizzabile né auspicabile. L'Unione dovrà tenere conto delle particolarità di ciascun negoziato. Gli interessi delle parti interessate e il livello di sviluppo dei nostri partner dovrebbero, tra l'altro, determinare gli standard stabiliti dall'Unione in un negoziato specifico in materia di investimenti. Deve inoltre essere presa in considerazione la natura degli accordi esistenti tra gli Stati membri e i paesi terzi. Anche se la loro struttura e il loro contenuto sono molto simili, i TBI recentemente stipulati dagli Stati membri presentano

¹³ OCSE (2006), Analisi dell'impatto economico delle disposizioni relative agli investimenti negli accordi commerciali regionali, documento di lavoro sulla politica commerciale dell'OCSE n. 36 dell'11.07.2006.

¹⁴ Si prega di notare che, conformemente all'articolo 207, paragrafo 2, del TFUE, l'Unione ha la competenza esclusiva per legiferare in modo autonomo sugli IED, così come in altri settori della politica commerciale comune, come la regolamentazione delle importazioni e delle esportazioni.

¹⁵ Comunicazione della Commissione "Un mercato unico per l'Europa del 21° secolo" - COM(2007) 725.

differenze che potrebbero anche determinare gli obiettivi da raggiungere nel contesto di un negoziato specifico.

La Commissione presenta qui di seguito i grandi principi e parametri dei futuri accordi d'investimento. Tali principi e parametri sono sviluppati e integrati nelle raccomandazioni specifiche a ciascun paese in materia di negoziati, che la Commissione presenterà dopo la presente comunicazione.

a) I criteri di selezione dei paesi partner

Per il momento, gli IED sono soprattutto realizzati nei paesi sviluppati. Oltre a riflettere il peso economico di tali paesi in materia di PIL, tale circostanza deriva dalle condizioni globalmente favorevoli agli investitori esteri che prevalgono in alcuni di questi mercati. I flussi di commercio e di investimenti propriamente detti sono, in quanto tali, elementi fondamentali della definizione delle priorità dell'UE nei negoziati in materia di investimenti. L'Unione dovrebbe muoversi nelle direzioni auspiccate dagli investitori e facilitare il loro percorso verso l'estero liberalizzando i flussi d'investimento. Mercati che presentano una crescita economica o prospettive di crescita importanti offrono occasioni particolari da cogliere nell'attuale congiuntura, sempre più concorrenziale. È importante che gli investitori dell'UE possano accedere a questi mercati e beneficiare di garanzie sufficienti di trattamento giusto e prevedibile nel contesto delle evoluzioni che potrebbero subire queste economie. Nel quadro dei negoziati in materia di investimenti, gli interessi dell'UE dipenderebbero anche, tra l'altro, dal clima politico, istituzionale ed economico prevalente nei paesi nostri partner. La "robustezza" della protezione fornita agli investitori sia dal paese ospitante, sia mediante l'arbitraggio internazionale, svolgerebbe un ruolo importante per determinare i paesi prioritari da coinvolgere in negoziati UE in materia di investimenti. In particolare, la capacità dei nostri partner di mantenere le condizioni di uno stato di diritto e il metodo che essi applicano a tal fine, in modo da garantire agli investimenti un ambiente sicuro e affidabile, sono criteri essenziali per la valutazione dei negoziati relativi alla protezione degli investimenti.

A **breve termine**, le prospettive d'integrazione degli investimenti nella politica commerciale appaiono nel contesto dei negoziati commerciali in corso, nei quali l'Unione si è concentrata per il momento solo sull'accesso degli investitori al mercato.¹⁶ L'ultima generazione di accordi di libero scambio (ALS) incentrati sulla competitività si ispira precisamente all'obiettivo consistente nel liberare il potenziale economico dei mercati mondiali a forte crescita a favore del commercio e degli investimenti dell'UE. L'Unione ha interesse ad ampliare il campo dei negoziati all'intero settore degli investimenti. In alcuni casi, potremmo inoltre rispondere ad una domanda proveniente dagli stessi nostri partner di negoziato. Nell'ambito dei negoziati avviati dall'UE e dal **Canada** in vista della conclusione di un accordo economico commerciale globale, il nostro partner ha dichiarato il suo interesse ad un accordo

¹⁶ Un altro argomento giuridico a favore dell'integrazione degli impegni d'investimento negli accordi commerciali è che tali accordi, se rispettano le regole dell'OMC sull'integrazione economica, sfuggono all'obbligo di trattamento della nazione più favorita instaurato nell'OMC, che costringe i suoi membri ad applicare immediatamente e senza condizioni il trattamento più favorevole a tutti gli altri membri. In altre parole, il trattamento preferenziale, ad esempio in materia di accesso al mercato degli investimenti, può restare preferenziale solo se è concesso nel quadro di un accordo commerciale. Ciò è particolarmente vero per gli IED realizzati nel settore dei servizi, dal momento che l'accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) definisce la prestazione di servizi sotto forma di una presenza commerciale, costituita essenzialmente dagli IED.

comprendente la protezione degli investimenti. Tra gli altri negoziati in corso nei quali dovrebbe essere presa in considerazione la protezione degli investimenti figura la negoziazione di un accordo esteso sul commercio e gli investimenti tra l'UE e l'**India**, la negoziazione di un accordo di libero scambio tra l'UE e **Singapore** e i negoziati commerciali tra l'UE e il **Mercosur**.

A **breve e medio termine**, l'Unione dovrebbe inoltre esaminare in quali circostanze sarebbe auspicabile perseguire la conclusione di accordi di investimento autonomi. La **Cina**, ad esempio, che è caratterizzata da una forte proporzione di investimenti in nuovi settori ("greenfield investments"), anche provenienti dall'UE, potrebbe essere candidata a un accordo di investimento autonomo che dovrebbe comprendere la protezione di tutti i tipi di attivi, compresi i diritti di proprietà intellettuale. La Commissione esaminerà se tale accordo d'investimento con la Cina è auspicabile e realizzabile e ne informerà il Consiglio e il Parlamento europeo. Anche la **Russia** presenta occasioni e sfide particolari per gli investitori europei. La negoziazione con la Russia di investimenti, compreso l'elemento della loro tutela, dovrebbe essere ulteriormente presa in considerazione e discussa, ad esempio nel contesto di un accordo globale, come quello che sostituirebbe l'accordo di partnership e di cooperazione.

Se la conclusione di un accordo d'investimento globale e sistematico con uno o più paesi terzi dovesse risultare impossibile o inopportuno in un futuro prevedibile, la soluzione consisterebbe eventualmente nel concludere accordi settoriali la cui opportunità, realizzabilità e impatto potenziale sarebbero oggetto di un'approfondita valutazione. Questi negoziati settoriali dovrebbero basarsi sui principi enunciati nella presente comunicazione e rispettare le ulteriori evoluzioni della politica comune degli investimenti. Nella stessa linea, per il lungo termine, potrebbe essere esaminata in modo più ampio la possibilità di un'iniziativa multilaterale.

b) *Al di là degli investimenti esteri diretti*

Mentre gli investitori hanno tutto l'interesse a stabilire e controllare i loro attivi all'estero, questi investimenti diretti implicano sempre operazioni di trasferimento supplementari, ad esempio per il rimpatrio degli utili. È importante che una politica comune in materia di investimenti internazionali consenta non solo di effettuare un investimento diretto nel senso proprio (acquisizione o creazione di un'impresa estera), ma anche tutte le operazioni collegate a questo investimento, proteggendole e rendendole concretamente possibili (pagamenti, tutela delle attività immateriali come i diritti di proprietà intellettuale, ecc.).

A tale riguardo, l'articolazione della politica in materia di investimenti dovrebbe essere coerente con il capitolo del trattato sui capitali e sui pagamenti (articoli da 63 a 66 del TFUE), in base al quale sono vietate tutte le restrizioni ai pagamenti e ai movimenti di capitali, compresi quelli che riguardano investimenti diretti e di portafoglio, sia tra gli Stati membri che tra gli Stati e i paesi terzi. Questo capitolo non prevede esplicitamente la possibilità di concludere accordi internazionali in materia di investimenti, compresi gli investimenti di portafoglio. Tuttavia, nella misura in cui gli accordi internazionali in materia di investimenti hanno un impatto sul campo di applicazione delle regole comuni fissate nel capitolo del

trattato sui capitali e sui pagamenti, l'Unione avrebbe implicitamente la competenza esclusiva per la conclusione di accordi in questo settore.¹⁷

c) Verso l'adozione di norme che disciplinano la protezione degli investimenti

La questione delle regole fondamentali che l'Unione cercherebbe di applicare nel quadro degli accordi di commercio e di investimento è essenziale. Attualmente l'Unione si fonda soprattutto, nei suoi negoziati in materia di investimenti, sul principio di non discriminazione che costituisce la chiave di volta del sistema commerciale mondiale. In generale, la non discriminazione si concretizza nell'applicazione di due norme fondamentali: il "trattamento della nazione più favorita" e il "trattamento nazionale". Queste due norme sono relative poiché, invece di definire una norma di trattamento assoluta, implicano un confronto tra i trattamenti accordati in funzione dell'origine. Di conseguenza, il loro contenuto dipende dal trattamento che il paese riserva agli investitori e investimenti esteri e ai propri investitori e investimenti.

Mentre la non discriminazione deve rimanere un elemento essenziale dei negoziati condotti dall'UE in materia di investimenti, i TBI si basano anche su altri standard come il trattamento "giusto ed equo" dopo l'ammissione e il trattamento "sicurezza e protezione totali". Questi standard non implicano alcun confronto con il trattamento riservato agli investimenti analoghi. Alcuni TBI conclusi dagli Stati membri prevedono inoltre una "clausola di protezione" che protegge di diritti contrattuali concessi da un governo ospitante a un investitore. Questi standard sono tradizionalmente utilizzati nei TBI conclusi dagli Stati membri e costituiscono uno degli elementi importanti sui quali dovrebbe basarsi la negoziazione degli accordi di investimento a livello dell'UE.

Le clausole che impongono alcune condizioni relative all'esercizio del diritto di espropriazione del paese ospitante sono una componente fondamentale delle migliori prassi degli Stati membri. Anche se dall'articolo 345 del TFUE deriva che il trattato non ha alcun impatto sul diritto di uno Stato membro di decidere se un attivo deve essere di proprietà pubblica o privata, la giurisprudenza della Corte mostra che tale disposizione non ha l'effetto di consentire alle misure di espropriazione di sfuggire alle regole fondamentali del trattato, come quelle relative alla libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.¹⁸ Di conseguenza, le misure di espropriazione nell'UE dovrebbero essere non discriminatorie¹⁹ e proporzionate al perseguimento del loro legittimo obiettivo (ad esempio prevedendo un'adeguata compensazione)²⁰. L'Unione dovrebbe pertanto prevedere clausole precise che disciplinino tale aspetto nei futuri accordi di commercio e di investimento. È opportuno definire chiaramente l'equilibrio tra i vari interessi in gioco, come la protezione degli investitori contro l'esportazione illegale o il diritto di ciascuna parte di regolamentare

¹⁷ L'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che "essa ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentire di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata."

¹⁸ Si vedano ad esempio la sentenza del 23 febbraio 2003, causa C-452/01, *Ospelt* RACC. 2003, pag. I-9743, punto 24; la sentenza del 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle* RACC. 1999, pag. I-3099, punto 38; la sentenza del 6 novembre 1984, causa C-182/83 *Fearon*, RACC. 1984, p. I-3677, punto 7.

¹⁹ Sentenza della Corte europea di giustizia del 6 novembre 1984, causa, C-182/83 *Fearon*, RACC. 1984, p. I-3677.

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'EFTA del 26 giugno 2007, causa E-2/06, Autorità di vigilanza EFTA/Norvegia, punto 79; articolo 17, paragrafo 1, della Carta europea dei diritti fondamentali.

nell'interesse pubblico. È anche opportuno prevedere clausole UE in grado di garantire il libero trasferimento di fondi di capitale e di pagamenti da parte degli investitori.

Infine, è opportuno ricordare che la politica dell'UE in materia di commercio e di investimento deve adattarsi al modo in cui l'UE e i suoi Stati membri disciplinano l'attività economica all'interno delle frontiere dell'Unione e al di là di esse. Gli accordi di investimento devono essere compatibili con le altre politiche dell'Unione e dei suoi Stati membri, comprese le politiche in materia di tutela dell'ambiente, di lavoro dignitoso, di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro, di tutela dei consumatori, di diversità culturale, di sviluppo e di concorrenza. La politica d'investimento continuerà a dare all'Unione e agli Stati membri la possibilità di adottare e di applicare le misure che si impongono per raggiungere gli obiettivi di politica pubblica.

Una politica comune di investimento deve inoltre essere guidata dai principi e dagli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione in generale, tra cui la promozione dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e dello sviluppo sostenibile (articolo 205 del TFUE e articolo 21 TUE). A tale proposito, i principi direttivi dell'OCSE per le imprese multinazionali, che sono attualmente in corso di aggiornamento, costituiscono uno strumento importante che contribuisce ad equilibrare i diritti e le responsabilità degli investitori.

d) Attuazione degli impegni presi in materia di investimenti

Uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione consiste nel garantire la corretta applicabilità delle disposizioni relative agli investimenti. In questi ultimi anni, l'Unione si è ancora di più adoperata a garantire che gli accordi e i negoziati nel settore della politica commerciale comune possano essere e siano debitamente attuati, se necessario ricorrendo a un sistema vincolante di regolamento delle controversie. In tutti i recenti ALS, l'Unione ha previsto un meccanismo efficace e opportuno in grado di consentire la risoluzione delle controversie tra Stato e Stato. In futuro, questo sistema di risoluzione delle controversie comprenderà le disposizioni relative agli investimenti che figurano negli accordi dell'UE in materia di commercio e di investimento.

Per garantire un'applicazione efficace, gli accordi d'investimento prevedono inoltre la risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato con meccanismi che consentono agli investitori di presentare un ricorso contro un governo direttamente nell'ambito di un arbitraggio internazionale vincolante.²¹ La risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato, che è una componente essenziale dell'eredità che l'Unione riceve dai TBI conclusi dagli Stati membri, è importante nella misura in cui un investimento presuppone di stabilire con lo Stato ospitante un rapporto di lungo periodo che è difficile deviare su un altro mercato se sopravvengono problemi concernenti l'investimento. Questo tipo di risoluzione delle controversie è talmente usuale negli accordi di investimento che la sua assenza avrebbe in realtà l'effetto di scoraggiare gli investitori e di ridurre la trattativa di un'economia ospitante rispetto alle altre.

Per questi motivi, i futuri accordi dell'UE comprendenti la tutela degli investimenti dovrebbero contenere disposizioni relative alla risoluzione delle controversie tra gli investitori

²¹ Anche il trattato sulla Carta dell'energia, di cui l'UE è parte, comprende disposizioni relative al regolamento delle controversie tra gli investitori e lo Stato.

e lo Stato. Questo percorso può essere problematico poiché, da un lato, la risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato riveste un carattere unico nel diritto economico internazionale e, d'altro lato, l'Unione non è stata in passato protagonista in questo settore. In certa misura, le attuali strutture sono scarsamente adeguate all'avvento dell'Unione. Ad esempio, la Convenzione per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti tra Stati e cittadini di altri Stati (la "Convenzione ICSID") è aperta alla firma e alla ratifica da parte degli Stati membri della Banca mondiale o che sono parte nello statuto della Corte di giustizia internazionale. Orbene, l'Unione europea non è né l'uno, né l'altra.

Nella sua concezione dei meccanismi di risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato, l'Unione dovrebbe sfruttare le prassi degli Stati membri per giungere a meccanismi di questo tipo moderni ed efficaci. Le principali sfide sono tra l'altro le seguenti:

- la **trasparenza** della risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato. In linea con il suo approccio nel quadro dell'OMC, l'UE dovrebbe fare in modo che la risoluzione delle controversie tra gli investitori e lo Stato sia realizzata in modo totalmente trasparente (anche per quanto riguarda le richieste di arbitrato, le osservazioni in generale, le audizioni pubbliche, le osservazioni disinteressate ("amicus curiae"), la pubblicazione delle sentenze);
- la **frammentazione delle controversie e delle interpretazioni**. La coerenza e la prevedibilità sono questioni essenziali e sarebbe opportuno prevedere arbitri quasi permanenti (come nella prassi relativa agli ALS dell'UE) o meccanismi di appello, ove sia probabile che vengano presentati numerosi ricorsi nel quadro di un particolare accordo;
- **regole applicabili alla condotta dell'arbitrato**. La Commissione e le parti interessate studieranno la possibilità che l'Unione europea chieda di aderire alla Convenzione ICSID (il che richiederebbe una modifica della convenzione stessa).²²

e) La responsabilità internazionale

Conformemente all'obiettivo della Commissione di porre in essere su scala europea una politica in materia di investimenti internazionali, è opportuno esaminare la questione della responsabilità internazionale tra l'UE e gli Stati membri nel quadro degli accordi d'investimento dell'UE. L'Unione europea, rappresentata dalla Commissione, difenderà tutte le azioni realizzate dalle istituzioni dell'UE. Considerando la competenza esterna esclusiva, la Commissione ritiene che l'Unione europea sarà l'unica parte convenuta in rapporto a qualunque misura adottata da uno Stato membro e avente un impatto sugli investimenti effettuati dai cittadini o dalle imprese dei paesi terzi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo in questione. Nel quadro dell'elaborazione della sua nuova politica in materia di investimenti internazionali, la Commissione tratterà questo punto, e più in particolare la questione della compensazione finanziaria, utilizzando gli strumenti disponibili, tra cui eventualmente la nuova legislazione.

²² Le Comunità europee sono riuscite a negoziare la modifica di taluni accordi internazionali e aderire in tal modo a taluni accordi o organizzazioni internazionali, come è accaduto di recente con l'Organizzazione mondiale delle dogane.

4. CONCLUSIONI

Il fatto che il trattato di Lisbona attribuisca all'UE una competenza esclusiva in materia di IED equivale ad integrare gli IED nella politica commerciale comune. Ciò consente anche all'UE di affermare il proprio impegno ad applicare il principio di apertura agli investimenti che è stato tanto essenziale alla sua prosperità e a continuare ad incoraggiare gli investimenti, sia diretti che di portafoglio, anche in quanto strumenti di sviluppo economico.

Sino ad oggi, l'Unione e gli Stati membri hanno compiuto progressi paralleli verso l'obiettivo comune consistente nell'offrire agli investitori la sicurezza giuridica e un ambiente commerciale stabile, prevedibile, equo e adeguatamente regolamentato. Mentre gli Stati membri si sono concentrati sulla valorizzazione e la tutela di tutte le forme di investimento, la Commissione ha elaborato un programma di liberalizzazione incentrato sull'accesso al mercato per gli investimenti esteri diretti. A tale proposito, la ripartizione chiara e complementare dei compiti nel settore degli investimenti ha generato un universo alquanto ampio e frammentato di accordi d'investimento.

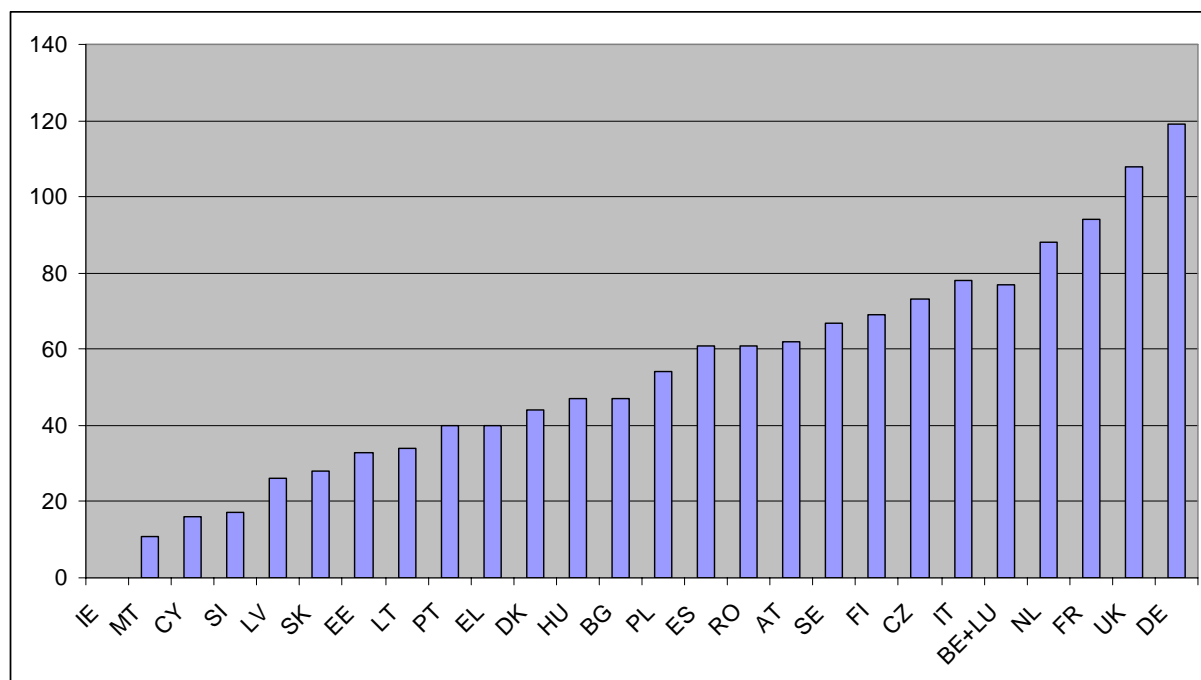
Per garantire la competitività esterna e il trattamento uniforme di tutti gli investitori dell'UE e avere il maggior peso possibile nei negoziati, la politica comune in materia di investimenti internazionali dovrebbe coprire tutti i tipi di investimento e in particolare integrare la loro protezione. L'Unione deve ispirarsi alle migliori prassi esistenti, in modo tale che nessun investitore dell'UE sia in condizioni peggiori di quanto sarebbe nell'ambito di TBI stipulati dagli Stati membri.

Anche se la protezione e la liberalizzazione degli investimenti divengono strumenti fondamentali di una politica comune in materia di investimenti internazionali, gli Stati membri conserveranno un margine di manovra sufficiente per elaborare e mettere in pratica politiche destinate ad incoraggiare gli investimenti che integreranno la politica comune in materia di investimenti internazionali e troveranno naturalmente il loro spazio accanto ad essa. Come regola generale, una politica comune richiederà non meno ma più cooperazione e coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri.

Nei suoi negoziati in materia di investimenti, che sarebbero in linea di principio gestiti nel contesto di negoziati commerciali più vasti, l'UE dovrebbe sforzarsi di ottenere dai suoi partner impegni vincolanti in grado di garantire e proteggere la libera circolazione di tutti i tipi di investimento. Rimarrebbe anche possibile la negoziazione di accordi autonomi. A breve termine, la Commissione si impegnerà ad adeguare le direttive di negoziato in modo tale da ampliare il campo dei negoziati per un certo numero di paesi con i quali sono in corso negoziati commerciali, in cui esistono importanti interessi e sono state formulate richieste. I principi e i parametri di tali negoziati saranno naturalmente determinati dalle "migliori prassi" degli Stati membri, ma la presente comunicazione delinea già, nell'essenziale, il campo di applicazione e le norme che l'Unione dovrebbe fissare attraverso i negoziati in materia di investimenti internazionali.

Come chiarito in precedenza, la proposta di regolamento riguardante disposizioni transitorie relative agli accordi di investimento tra gli Stati membri e i paesi terzi e la presente comunicazione sono solo i primi passi verso l'elaborazione di una politica europea in materia di investimenti internazionali, che sarà graduale e mirata e prenderà anche in considerazione le risposte alla presente comunicazione.

Allegato: Panorama del numero di trattati bilaterali d'investimento conclusi dagli Stati membri



Nota: Informazioni note ai servizi della Commissione al 15 giugno 2010