

Bruxelles, 13.9.2017
SWD(2017) 303 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Raccomandazione di decisione del Consiglio

**che autorizza l'avvio di negoziati per una convenzione che istituisce un tribunale
multilaterale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti**

{ COM(2017) 493 final }
{ SWD(2017) 302 final }

SCHEDA DI SINTESI

Valutazione d'impatto della raccomandazione che autorizza l'avvio di negoziati per una convenzione che istituisce un tribunale multilaterale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

Negli ultimi anni l'inclusione della risoluzione delle controversie investitore-Stato (ISDS) negli accordi commerciali e di investimento è stata con sempre maggior frequenza oggetto di discussione e controllo pubblico. Tra i problemi connessi all'ISDS ad hoc, che si basa sui principi dell'arbitrato, figurano la carenza o l'assenza di legittimità, coerenza e trasparenza e la mancata possibilità di riesame. Per far fronte a tali limiti, l'approccio adottato dall'UE dal 2015 prevede l'istituzionalizzazione del sistema per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti negli accordi commerciali e di investimento dell'UE tramite l'inclusione del sistema giurisdizionale per gli investimenti (ICS). Data la sua natura bilaterale, l'ICS non può tuttavia rappresentare la soluzione a tutti i problemi summenzionati. Inoltre, con l'aumentare degli ICS inclusi negli accordi dell'UE, aumenteranno la complessità della gestione per la Commissione e i costi per il bilancio dell'UE, che sosterrà parte dei costi operativi di tali sistemi.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'iniziativa mira a istituire un quadro permanente, indipendente e legittimo per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti che sia prevedibile nell'emanare una giurisprudenza costante, consenta di impugnare le decisioni e sia efficace in termini di costi, trasparente ed efficiente. Essa si propone di allineare la politica dell'Unione riguardante la risoluzione delle controversie in materia di investimenti all'approccio globale adottato dall'UE in altri ambiti della governance internazionale e della risoluzione delle controversie internazionali che favoriscono soluzioni multilaterali.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE?

Una riforma multilaterale della risoluzione delle controversie in materia di investimenti non può essere effettuata a livello degli Stati membri poiché non potrebbe contemplare tutti i trattati di investimento esistenti ed escluderebbe quelli conclusi dall'UE. Gli Stati membri non hanno competenza in tutti gli ambiti contemplati dalla presente iniziativa, che rientrano nella competenza esclusiva o concorrente dell'UE.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

L'opzione 1 (scenario di base) prevede che l'UE continui a negoziare ICS nei propri accordi bilaterali di investimento; l'ISDS continuerebbe a esistere fintantoché saranno in vigore i trattati che la prevedono.

L'opzione 2 prevede che l'UE e gli Stati membri rinegozino i trattati bilaterali di investimento degli Stati membri e il trattato sulla Carta dell'energia (ECT) per allineare all'ICS le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie ivi contenute.

Con l'opzione 3, le norme di arbitrato che disciplinano l'ISDS sarebbero riviste al fine di allinearle ai principi dell'ICS.

L'opzione 4 contempla la creazione di un'istanza d'appello multilaterale permanente.

L'opzione 5 prevede la creazione di un tribunale multilaterale permanente per gli investimenti. In base alle caratteristiche preferite, il tribunale comprenderebbe un'istanza di primo grado e un'istanza d'appello composte da un numero di giudici proporzionale al carico di lavoro. I giudici sarebbero nominati da un organismo indipendente per un periodo di tempo determinato, sulla base di prescrizioni rigorose in termini di etica e qualifiche, e tratterebbero cause attribuite in modo casuale. Il ricorso al tribunale d'appello sarebbe possibile in caso di errori manifesti di valutazione dei fatti, oltre che di errori procedurali ed errori di diritto sostanziali. Il tribunale si avvarrebbe di una segreteria e gli Stati potrebbero diventare parti contraenti in base a un sistema di opt-in (scelta esplicita). Dovrebbe essere considerata la possibilità di offrire assistenza alle PMI e ai paesi in via di sviluppo. I costi dovrebbero essere ripartiti sulla base del livello di sviluppo delle parti contraenti, senza escludere la possibilità di chiedere il pagamento di commissioni agli utenti.

L'opzione 6 implica la negoziazione di norme sostanziali multilaterali in materia di protezione degli investimenti quale quadro più ampio per la negoziazione di disposizioni in materia di risoluzione multilaterale delle controversie.

L'opzione 7 prevede di migliorare l'ISDS negli accordi bilaterali di investimento dell'UE e nell'ECT. In base all'opzione 8, l'ISDS sarebbe progressivamente eliminata e le controversie tra investitori esteri e Stati ospitanti sarebbero giudicate dai tribunali nazionali dello Stato ospitante.

Quali sono i sostenitori delle varie opzioni?

Il settore non profit sostiene in gran parte i principi alla base dell'istituzione di un tribunale multilaterale permanente per gli investimenti, ossia la permanenza, l'autonomia e l'indipendenza dei giudici dalle parti della controversia. I gruppi di imprese, pur consapevoli delle potenzialità di questa opzione, temono che il nuovo sistema per la nomina dei giudici possa comportare la perdita di competenze preziose e che la possibilità di appello possa allungare i tempi dei procedimenti. I rappresentanti del mondo accademico e gli operatori della giustizia sono generalmente a favore di una riforma del sistema attuale per allinearli ai principi dei sistemi giudiziari nazionali e internazionali.

C. Impatto dell'opzione preferita

Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

L'istituzione di un meccanismo per la risoluzione multilaterale delle controversie in materia di investimenti che presenti le caratteristiche preferite aumenterebbe la legittimità della risoluzione delle controversie in materia di investimenti rendendo i giudici indipendenti dalle parti della controversia e salvaguardandone l'autonomia. I procedimenti sarebbero semplificati, con risparmi per gli investitori e gli Stati. Un tribunale permanente contribuirebbe ad aumentare la prevedibilità della giurisprudenza, consentendo dunque decisioni più rapide o prevenendo addirittura l'insorgere di controversie. L'istanza d'appello contribuirebbe a una maggiore coerenza e correttezza giuridica.

Il tribunale multilaterale per gli investimenti affronterebbe a livello globale questioni sollevate dall'ISDS che sono affrontate solo dall'ICS a livello bilaterale. Il tribunale promuoverebbe una forte cooperazione multilaterale e il buon governo mondiale poiché mirerebbe ad assicurare che tutti i paesi interessati siano inclusi e che il loro livello di sviluppo non costituisca un ostacolo all'utilizzo efficace del tribunale. Semplificherebbe il processo decisionale dell'UE sostituendo progressivamente gli ICS bilaterali inclusi negli accordi dell'UE e i meccanismi ISDS inclusi nei trattati di investimento degli Stati membri.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Secondo le stime, l'incidenza annuale sul bilancio del tribunale multilaterale per gli investimenti, con le caratteristiche preferite, ammonta a circa 5,4 milioni di EUR per l'UE e gli Stati membri. Tale importo comprende le retribuzioni di 14 giudici permanenti (9 in primo grado e 5 in appello) e di 42 membri del personale (3 per ogni giudice), considerati sufficienti nella fase iniziale. Tali ipotesi sono basate sulla situazione di altri tribunali e corti internazionali e sulla ripartizione dei costi totali tra 45 parti contraenti (l'UE, i suoi 28 Stati membri e 16 paesi terzi), tenuto conto del loro livello di sviluppo (in base al sistema di quote dell'FMI). I costi effettivi dipenderanno (tra l'altro) dal numero dei giudici, dalle dimensioni della segreteria e dal numero di parti contraenti, non determinabili con precisione in questa fase. È inoltre probabile che tali parametri mutino nel corso del tempo, con conseguenti variazioni dei costi.

Poiché l'iniziativa relativa al tribunale multilaterale riguarda unicamente le norme procedurali (ossia la risoluzione delle controversie) e non le norme sostanziali (che sono incluse nei pertinenti accordi di investimento), e dunque non consentirà di adire il tribunale per altri motivi, l'incidenza finanziaria correlata al pagamento di danni è considerata irrilevante.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'opzione preferita consentirà agli investitori di accedere a un sistema legittimo, indipendente ed efficace per la risoluzione delle controversie a prescindere dalle loro dimensioni e/o dal loro fatturato. Ci si attende che i procedimenti dinanzi al tribunale saranno più brevi e dunque meno costosi per gli investitori, considerato che non sarà necessario dedicare tempo alla nomina dei giudici e che le argomentazioni saranno più pertinenti, grazie all'aumento della prevedibilità e della coerenza nell'interpretazione delle disposizioni sostanziali in materia di investimenti. Le PMI potranno beneficiare di assistenza supplementare in considerazione del loro fatturato inferiore.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

In base alle ipotesi illustrate sopra, si stima che il tribunale costerebbe ai bilanci degli Stati membri dell'UE circa 2,7 milioni di EUR l'anno. Tale cifra è inferiore rispetto ai costi dello scenario di base per i bilanci dell'UE e degli Stati membri (secondo le stime, pari a circa 9 milioni di EUR).

Sono previsti altri impatti significativi?

Il tribunale multilaterale per gli investimenti alleggerirebbe gli oneri amministrativi prevedendo un'unica serie di norme procedurali per tutte le controversie. Poiché l'iniziativa relativa al tribunale multilaterale per gli investimenti riguarda unicamente le norme procedurali e non le norme sostanziali, non sono previsti impatti ambientali o

sociali significativi. Si prevedono impatti sociali di scarsa rilevanza connessi all'apertura di posizioni professionali rivolte a giudici/arbitri all'interno del tribunale. Lo stesso dicasi per le possibili opportunità professionali nella segreteria del tribunale.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione condurrà annualmente regolari attività di monitoraggio quando il tribunale multilaterale sarà operativo. Essa sottoporrà inoltre a regolari audit l'uso dei contributi finanziari dell'UE ai costi del tribunale. Una valutazione del funzionamento del tribunale multilaterale per gli investimenti sarà condotta quando esso sarà stato operativo per un periodo sufficiente ad assicurare la disponibilità di dati significativi.