



23.035

Messaggio relativo all'approvazione dell'Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'Indonesia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti

del 5 aprile 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'Indonesia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti.

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

5 aprile 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

L'Accordo bilaterale di protezione e promozione reciproca degli investimenti (APPI) tra la Svizzera e l'Indonesia è stato approvato dal Consiglio federale il 26 gennaio 2022 e firmato il 24 maggio 2022, con riserva di ratifica. L'Accordo colma la lacuna esistente dal 2016, ossia da quando il precedente APPI è scaduto. L'Accordo contiene standard di protezione moderni che tutelano gli investimenti internazionali e che allo stesso tempo sono in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Situazione iniziale

Gli investimenti internazionali contribuiscono alla crescita economica e al benessere, tanto più in un Paese come la Svizzera con un mercato interno di piccole dimensioni. Con più di 1406 miliardi di franchi di investimenti diretti all'estero, le imprese elvetiche figurano tra i dieci maggiori esportatori di capitali al mondo. Oltre alle grandi multinazionali, anche centinaia di piccole e medie imprese (PMI) effettuano importanti investimenti all'estero, che rappresentano uno strumento fondamentale per accedere a nuovi mercati di sbocco e per rafforzare la propria competitività internazionale. Il nostro Paese ha quindi tutto l'interesse a creare condizioni quadro favorevoli agli investimenti esteri e a offrire una protezione giuridica efficace. A complemento delle legislazioni nazionali degli Stati ospitanti, gli APPI bilaterali svolgono un ruolo importante offrendo agli investitori ulteriori certezze giuridiche e una protezione contro i rischi politici. Insieme agli accordi di libero scambio e alle convenzioni sulla doppia imposizione, costituiscono un pilastro centrale della strategia di politica economica esterna e contribuiscono all'attrattiva della Svizzera come piazza economica per le imprese attive a livello internazionale. La Svizzera conta una rete di 111 APPI bilaterali.

Insieme a Giappone, Singapore e Cina, l'Indonesia rientra tra le principali destinazioni degli investimenti diretti svizzeri in Asia. Nel 2021 il volume di questi investimenti in Indonesia è ammontato a circa 1,7 miliardi di franchi. Nello stesso anno le imprese svizzere hanno creato nel Paese asiatico 16 000 posti di lavoro.

La Svizzera ha concluso un primo APPI con l'Indonesia nel 1974. Nel 2014 il Governo indonesiano ha deciso di denunciare gli APPI esistenti, tra cui quello con la Svizzera. L'APPI del 1974 è quindi scaduto l'8 aprile 2016. La conclusione di un nuovo APPI con l'Indonesia permette alla Svizzera di colmare la lacuna esistente da allora.

Contenuto del progetto

L'APPI tra i due Stati garantisce agli investimenti svizzeri in Indonesia – e, viceversa, a quelli indonesiani in Svizzera – una protezione contro eventuali rischi politici. La priorità è data ai seguenti meccanismi di protezione: protezione contro le discriminazioni statali (trattamento nazionale e trattamento della nazione più favorita), protezione contro le espropriazioni illegali o non adeguatamente compensate, protezione contro le restrizioni al trasferimento di proventi e altri importi relativi agli investimenti e garanzia del cosiddetto trattamento giusto ed equo. I procedimenti di risolu-

zione delle controversie consentono inoltre, se necessario, di far rispettare le disposizioni dell'Accordo davanti a un tribunale arbitrale internazionale. L'APPI protegge unicamente gli investimenti effettuati a norma di legge, ovvero conformi alle disposizioni legali dello Stato ospitante. Gli investitori che le violano (p. es. commettendo reati di corruzione) non possono beneficiare della protezione degli investimenti.

L'Accordo si compone di un preambolo, quattro capitoli e due allegati. Il primo capitolo riguarda le definizioni e il campo d'applicazione, il secondo comprende le disposizioni sostanziali di protezione degli investimenti, il terzo elenca le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie e il quarto stabilisce disposizioni generali, derogatorie e transitorie. L'allegato A integra l'articolo sull'espropriazione e l'allegato B è costituito da un codice di condotta degli arbitri.

Il presente Accordo con l'Indonesia è il primo APPI della Svizzera fondato su una nuova base negoziale. Si rifà alla prassi contrattuale seguita finora e mira a creare condizioni stabili e un clima favorevole agli investimenti esteri. Rispetto agli accordi precedenti, contiene disposizioni aggiuntive e in parte più dettagliate per limitare la discrezionalità dei tribunali arbitrali nell'interpretare e applicare il testo. Alcune disposizioni specifiche, anche sul diritto di legiferare degli Stati, provvedono affinché gli obiettivi di protezione degli investimenti siano compatibili con quelli dello sviluppo sostenibile.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'Indonesia	7
1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati	8
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	8
2 Procedura di consultazione	9
2.1 Risultati della procedura di consultazione	9
2.2 Conclusioni	11
3 Punti essenziali dell'Accordo	12
3.1 Contenuto	12
3.2 Valutazione	12
4 Commento ai singoli articoli dell'Accordo	13
4.1 Preambolo	13
4.2 Capitolo 1: Definizioni e campo d'applicazione	14
4.3 Capitolo 2: Protezione degli investimenti	14
4.4 Capitolo 3: Risoluzione delle controversie	17
4.4.1 Risoluzione delle controversie tra una Parte e un investitore dell'altra Parte	17
4.4.2 Risoluzione delle controversie tra le Parti	21
4.5 Capitolo 4: Disposizioni generali, eccezioni e disposizioni finali	22
4.6 Allegati	24
4.6.1 Allegato A: Espropriazione	24
4.6.2 Allegato B: Codice di condotta degli arbitri	24
5 Ripercussioni	24
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	24
5.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale	24
5.1.2 Ripercussioni finanziarie	25
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	25
5.3 Ripercussioni sull'economia	25
5.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente	26
6 Aspetti giuridici	27
6.1 Costituzionalità	27
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	27
6.3 Forma dell'atto	27
6.4 Entrata in vigore	28

Abbreviazioni**29**

Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'Indonesia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (*Disegno*)

FF 2023 1093

Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Indonesia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti

FF 2023 1094

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Gli investimenti internazionali contribuiscono alla crescita economica e al benessere, tanto più in un Paese come la Svizzera con un mercato interno di piccole dimensioni. Con più di 1406 miliardi di franchi di investimenti diretti all'estero (stato a fine 2021), le imprese elvetiche figurano tra i dieci maggiori esportatori di capitali al mondo. Oltre alle grandi multinazionali, anche centinaia di piccole e medie imprese (PMI) effettuano importanti investimenti all'estero. Questi consentono loro di accedere a nuovi mercati di sbocco e di sfruttare effetti di scala e di rete, spesso determinanti ai fini della competitività. Se il fatturato di un'azienda aumenta a livello mondiale, questo comporta a sua volta un aumento dei posti di lavoro ad alto valore aggiunto nella sua sede in Svizzera (p. es. ricerca e sviluppo, processi produttivi complessi).

Il nostro Paese ha tutto l'interesse a creare condizioni quadro favorevoli agli investimenti esteri e a offrire una protezione giuridica efficace. Poiché nel settore della protezione degli investimenti internazionali non esiste una regolamentazione multilaterale come, ad esempio, per il commercio transfrontaliero nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), gli accordi bilaterali di promozione e protezione degli investimenti (APPI) assumono un'importanza fondamentale. Insieme agli accordi di libero scambio (ALS) e alle convenzioni sulla doppia imposizione (CDI), costituiscono infatti un pilastro centrale della strategia di politica economica esterna e contribuiscono all'attrattiva della Svizzera come piazza economica per le imprese attive a livello internazionale.

La Svizzera conta una rete di 111 APPI bilaterali attualmente in vigore. A complemento delle legislazioni nazionali dei Paesi ospitanti, gli APPI bilaterali offrono agli investitori ulteriori certezze giuridiche e una protezione contro eventuali rischi politici. Queste garanzie sono necessarie perché in generale gli investimenti all'estero presuppongono spesso un impegno di capitali a lungo termine nello spazio giuridico di un altro Stato. Riducendo il rischio per gli investimenti, gli APPI promuovono il trasferimento di capitali e tecnologie ai Paesi in via di sviluppo ed emergenti, rafforzano la loro integrazione nell'economia globale e contribuiscono alla creazione di posti di lavoro. Ciò spiega anche l'interesse di questi Stati a concludere accordi corrispondenti con la Svizzera.

La Svizzera ha concluso un primo APPI con l'Indonesia nel 1974. Nel 2014 il Governo indonesiano ha deciso di denunciare gli APPI esistenti, tra cui quello con il nostro Paese. L'APPI del 1974 è quindi scaduto l'8 aprile 2016 senza essere sostituito da un altro testo normativo¹. La conclusione di un nuovo APPI con l'Indonesia permette alla Svizzera di colmare la lacuna esistente da allora.

¹ RU 2016 1043

1.2 Relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'Indonesia

L'Indonesia è il Paese più grande del Sud-Est asiatico per superficie e popolazione. Stando alle previsioni, entro il 2050 potrebbe diventare la quarta maggiore economia a livello mondiale. L'Indonesia è l'unico Paese di questa regione a essere rappresentato nel gruppo del G20, che ha anche presieduto nel 2022.

L'Indonesia ha una superficie di 1 900 000 chilometri quadrati e una popolazione di oltre 270 milioni di persone (con un tasso di crescita dell'1 % all'anno). Nel 2021 il suo PIL ammontava a 1187 miliardi di franchi. Dopo essere crollato a seguito della pandemia (-2,1 % nel 2020), nel 2021 ha di nuovo registrato una crescita del 3,7 per cento. Come forza economica (PIL), l'Indonesia occupa il 17° posto a livello mondiale.

Nel 1952 la Svizzera ha aperto una rappresentanza diplomatica in Indonesia. Nel 2009 il Consiglio federale ha adottato una specifica strategia di politica economica esterna volta a rafforzare le relazioni economiche con questo Paese. In seguito alla firma di un memorandum d'intesa è inoltre stata istituita nello stesso anno a Giacarta una commissione economica e commerciale mista che si riunisce periodicamente. Nel 2017 *Switzerland Global Enterprise* ha aperto a Giacarta il suo 22° *Swiss Business Hub* per sostenere le imprese svizzere nelle loro attività economiche in Indonesia. Con l'entrata in vigore dell'accordo di partenariato economico globale tra gli Stati dell'AELS e l'Indonesia², nel 2018 le relazioni economiche bilaterali sono state poste su una nuova base. Nel 2019 è stato firmato un altro memorandum d'intesa su questioni relative al lavoro e all'occupazione e nell'ottobre 2020 si è tenuto il primo scambio tripartito in merito. Tra la Svizzera e l'Indonesia esiste inoltre una convenzione sulla doppia imposizione³.

Insieme a Giappone, Singapore e Cina, l'Indonesia rientra tra le principali destinazioni degli investimenti diretti svizzeri in Asia. Nel 2021 il volume degli investimenti diretti svizzeri in Indonesia è ammontato a circa 1,7 miliardi di franchi. Nello stesso anno le imprese svizzere hanno creato in Indonesia 16 000 posti di lavoro (fonte: BNS⁴) e gli investitori svizzeri si sono piazzati al quattordicesimo posto nella classifica degli investitori stranieri nel Paese asiatico (fonte: FMI⁵). Secondo i dati dell'autorità indonesiana per gli investimenti (*Investment Coordinating Board*, BKPM), nel primo trimestre del 2021 la Svizzera figurava per la prima volta tra i cinque principali investitori stranieri in Indonesia. Una parte importante degli investimenti diretti svizzeri nel Paese asiatico è destinata all'industria chimico-farmaceutica. Sono però effettuati investimenti significativi anche in vari altri settori (macchinari, industria alimen-

² Accordo di partenariato economico globale del 16 dicembre 2018 tra gli Stati dell'AELS e l'Indonesia (in vigore dal 1° novembre 2021), RS **0.632.314.271**.

³ Convenzione del 29 agosto 1988 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Indonesia per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito, protocollo di modifica entrato in vigore il 20 marzo 2009, RS **0.672.942.71**.

⁴ Le informazioni della BNS sugli investimenti diretti sono disponibili su: www.snb.ch > Statistiche > Rapporti e comunicati stampa > Direktinvestitionen.

⁵ I dati del FMI sono disponibili su: <https://data.imf.org>.

tare, logistica e trasporti, settore bancario e assicurativo). Viceversa, gli investimenti diretti indonesiani in Svizzera sono attualmente molto modesti.

1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

La Svizzera e l'Indonesia avevano avviato trattative per modernizzare l'APPI del 1974 già nel 2010, parallelamente ai negoziati per un accordo di partenariato economico tra gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e l'Indonesia. Nel 2014 il Governo indonesiano ha tuttavia deciso di denunciare gli APPI esistenti e di non concludere, in un primo momento, nuovi accordi. Le trattative sono pertanto rimaste in sospeso fino al 2017, quando sono state riprese, per poi concludersi nel settembre 2021, dopo sette cicli di negoziati.

Il presente APPI con l'Indonesia è stato approvato dal Consiglio federale il 26 gennaio 2022 e firmato a Davos il 24 maggio successivo, con riserva di ratifica. Con l'esito dei negoziati, la Svizzera ha raggiunto il suo obiettivo di colmare la lacuna che si era creata dopo la denuncia dell'APPI precedente. L'Accordo contiene standard di protezione moderni che tutelano gli investimenti internazionali e che allo stesso tempo sono in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il presente Accordo non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023. È tuttavia conforme al tenore dell'indirizzo politico 1, e in particolare all'obiettivo 4 del programma di legislatura 2019–2023 («La Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce all'economia svizzera l'accesso ai mercati internazionali e al mercato interno dell'UE»).

Nella Strategia di politica economica esterna 2021 del 24 novembre 2021⁸, il Consiglio federale ha definito una serie di campi d'azione strategici per il posizionamento internazionale degli interessi economici svizzeri. Il presente Accordo contribuisce in particolare a realizzare i campi d'azione 3 («Garantire apertura e regolamentazione del commercio esterno») e 6 («Contribuire alla sostenibilità ambientale e sociale»). Nel rapporto sulla politica economica esterna 2017⁹ l'Esecutivo aveva inoltre presentato i principi generali per la conclusione di accordi di promozione e protezione degli investimenti nonché per il loro ulteriore sviluppo e la loro riforma. Il presente Accordo

⁶ FF 2020 1565

⁷ FF 2020 7365

⁸ Strategia di politica economica esterna del Consiglio federale del 24 novembre 2021, pag. 41, campo d'azione 6. Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna > Strategia di politica economica esterna.

⁹ Rapporto del Consiglio federale del 10 gennaio 2018 sulla politica economica esterna 2017, n. 1, FF 2018 689, pag. 700 segg.

è in linea con questi principi. Infine, la misura 18 del Piano d'azione nazionale su imprese e diritti umani 2020–2023¹⁰ prevede che nel quadro delle trattative per la conclusione di ALS e APPI la Svizzera si adoperi per l'introduzione di disposizioni volte a garantire la coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'APPI con l'Indonesia tiene conto di questa misura (cfr. n. 4.4).

La conclusione del presente APPI è inoltre compatibile con la politica di sviluppo della Svizzera. Dal 2008 l'Indonesia è uno dei 13 Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo economico della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Con il suo programma di sviluppo economico 2021–2024, la SECO sostiene gli sforzi di riforma indonesiani nei settori della pubblica amministrazione, dell'economia, dell'ambiente e della formazione professionale. Garantire maggiore sostenibilità, soprattutto nel settore dei prodotti agricoli, rimane un aspetto prioritario anche dopo la conclusione dell'accordo di partenariato economico tra gli Stati dell'AELE e l'Indonesia.

2 Procedura di consultazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005¹¹ sulla procedura di consultazione (LCo) sancisce che occorre indire una procedura di consultazione per i trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹². Si è quindi tenuta una consultazione sull'APPI con l'Indonesia.

Alla procedura di consultazione, svoltasi dal 3 giugno al 26 settembre 2022¹³, hanno partecipato i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altre cerchie interessate.

2.1 Risultati della procedura di consultazione

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti 40 pareri. I Cantoni, il PLR, l'UDC, le organizzazioni mantello dell'economia, le associazioni di categoria e altre cerchie interessate (32 pareri) sono favorevoli all'Accordo, mentre il PS, l'USS e diverse ONG (8 pareri) non lo approvano, nella forma proposta, e chiedono adeguamenti.

Le parti interessate accolgono con favore la maggiore protezione legale per gli investimenti svizzeri in Indonesia garantita dall'Accordo. Sottolineano che l'APPI colma l'attuale lacuna integrando l'accordo di partenariato economico tra gli Stati

¹⁰ Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani: Piano d'azione nazionale della Svizzera 2020–2023, misura 18, pag. 20. Disponibile su: <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/it/home.html> > Piano d'azione nazionale (NAP).

¹¹ RS 172.061

¹² RS 101

¹³ I documenti relativi alla consultazione e il rapporto sui risultati della consultazione sono disponibili su: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DEFR.

dell'AELS e l'Indonesia entrato in vigore nel 2021. Per quanto riguarda il testo dell'Accordo, sono particolarmente apprezzate le disposizioni di protezione modernizzate con una precisazione dei campi di protezione, la disposizione sul diritto di legiferare e le nuove disposizioni sulla responsabilità sociale d'impresa e sul divieto di corruzione. Riscuotono inoltre consensi le disposizioni più dettagliate rispetto agli accordi precedenti sull'arbitrato investitore-Stato, che prevedono anche meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (mediazione). Ritenendo che le innovazioni non siano sufficienti, tuttavia, il PS, l'USS e diverse ONG chiedono che l'Accordo sia adeguato in particolare nei seguenti ambiti.

Definizione di «investimento»

Secondo diverse ONG la definizione di «investimento» (art. 1 par. 6) è troppo ampia, in quanto non distingue tra investimenti inquinanti, ad alta intensità di carbonio e a basse emissioni. Queste organizzazioni chiedono pertanto che la protezione sia limitata agli investimenti sostenibili.

In base all'articolo 2, l'Accordo protegge unicamente gli investimenti effettuati a norma di legge, ovvero conformi alle disposizioni legali dello Stato ospitante. Si fonda quindi sul criterio, chiaramente definito, della legalità di un investimento. Sarebbe invece difficile distinguere tra investimenti «sostenibili» e «non sostenibili», in quanto mancano criteri di distinzione chiari e riconosciuti a livello internazionale. Si dovrebbero inoltre prendere in considerazione tutte e tre le dimensioni della sostenibilità (ecologica, economica e sociale).

Obblighi degli investitori

Il PS, l'USS e diverse ONG chiedono che l'Accordo venga integrato con l'obbligo per gli investitori di rispettare i diritti umani e le norme ambientali, con l'inserimento dell'obbligo di diligenza per le imprese e con un corrispondente meccanismo di applicazione.

Gli APPI sono accordi speciali volti a proteggere gli investimenti internazionali. Per la protezione dell'ambiente e dei diritti umani esistono accordi internazionali separati, con meccanismi di applicazione propri. Il disciplinamento di tutte queste tematiche non rientra nel quadro di un APPI. Tuttavia, varie disposizioni (p. es. il diritto di legiferare, la disposizione generale derogatoria) garantiscono la coerenza tra gli obblighi sanciti dall'APPI e gli altri obblighi assunti dagli Stati contraenti ai sensi del diritto internazionale. Concretamente, ciò significa che un tribunale arbitrale deve prendere in considerazione e ponderare i vari obiettivi politici in questione quando applica e interpreta un APPI. L'APPI e gli accordi internazionali sulla protezione dell'ambiente e dei diritti umani sono complementari.

Secondo l'articolo 2 dell'APPI, sono protetti solo gli investimenti effettuati legalmente. Per poter invocare la protezione dell'APPI, l'investitore deve quindi rispettare i propri obblighi legali quando effettua un investimento. Se viola il diritto nazionale, lo Stato ospitante può attingere a diversi strumenti, basati sull'autorità pubblica, per agire nei suoi confronti (p. es. blocco di beni, ritiro di licenze, chiusura forzata di impianti di produzione, azioni legali davanti ai tribunali nazionali, ecc.). Inoltre, nell'arbitrato investitore-Stato, lo Stato convenuto ha la possibilità di presentare una domanda riconvenzionale se l'investitore ha violato il diritto nazionale in relazione

all'investimento in questione. Gli obblighi degli investitori sono quindi già presi in considerazione in modo esaustivo nell'APPI proposto.

Diritto di legiferare

Dal punto di vista del PS, dell'USS e delle ONG, il diritto di legiferare degli Stati contraenti non è sufficientemente tutelato nell'accordo e sono necessarie ulteriori garanzie.

L'articolo 12 dell'APPI ribadisce il diritto degli Stati contraenti di adottare regolamentazioni adeguate a tutelare gli interessi pubblici. Questo articolo non differisce dalle corrispondenti disposizioni degli APPI più recenti di altri Stati. La disposizione sul diritto di legiferare è inoltre integrata dalle eccezioni generali previste all'articolo 41. In tal modo si tiene adeguatamente conto di questo diritto.

Arbitrato investitore-Stato

Il PS, l'USS e le ONG chiedono di rinunciare all'arbitrato investitore-Stato o perlomeno di limitare l'accesso a queste procedure, ad esempio prevedendo che prima di farvi ricorso debbano essere esauriti i rimedi giuridici nazionali.

Gli investitori assumono particolari rischi in quanto investono generalmente importanti somme di denaro all'estero per lunghi periodi di tempo (spesso decenni). La stabilità delle condizioni quadro e la certezza del diritto sono quindi requisiti importanti per queste decisioni di investimento. Di conseguenza, quasi tutti gli APPI conclusi negli ultimi anni a livello mondiale prevedono un'ulteriore tutela giuridica per gli investitori stranieri attraverso l'arbitrato investitore-Stato. Non è previsto il requisito di adire dapprima tutte le istanze nazionali perché i relativi procedimenti possono richiedere tempi molto lunghi, per cui si dovrebbero attendere diversi anni per poter accedere all'arbitrato internazionale. È quindi ragionevole che anche l'APPI con l'Indonesia consenta agli investitori di appellarsi direttamente a un tribunale arbitrale internazionale indipendente in caso di controversia.

Negli ultimi anni l'arbitrato investitore-Stato ha sollevato sempre più critiche, soprattutto in relazione alla mancanza di trasparenza dei procedimenti arbitrali, ai loro elevati costi e ai possibili conflitti di interesse degli arbitri. L'APPI con l'Indonesia prende in considerazione queste critiche formulando nuove disposizioni sulla trasparenza (art. 16), sulla ripartizione delle spese (art. 27) e sulla garanzia per le spese (art. 28), nonché con un codice di condotta degli arbitri (allegato B).

2.2 Conclusioni

Rispetto agli accordi precedenti dalla Svizzera, l'APPI con l'Indonesia contiene diverse nuove disposizioni volte a conciliare gli obiettivi di protezione degli investimenti con quelli di sviluppo sostenibile e con le esigenze specifiche dei Paesi in via di sviluppo. Non differisce quindi dai trattati conclusi da altri Stati, come i nuovi APPI tra Indonesia e Australia o tra Indonesia e Singapore. Anche l'UE sta negoziando con l'Indonesia – nell'ambito dell'accordo di libero scambio – un capitolo completo sulla protezione degli investimenti improntato su un approccio negoziale simile.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è favorevole all'APPI con l'Indonesia nella sua forma attuale. D'altra parte, diverse preoccupazioni espresse nei pareri critici sono già considerate nell'Accordo. Ulteriori richieste di adeguamento porterebbero a un indebolimento della protezione degli investimenti e gli investitori svizzeri si troverebbero così penalizzati rispetto a quelli di altri Paesi. Alla luce di queste considerazioni, il nostro Consiglio non ritiene opportuno modificare l'Accordo.

3 Punti essenziali dell'Accordo

3.1 Contenuto

Lo scopo dell'APPI è garantire, mediante un accordo tra Stati, una protezione contro i rischi politici sia agli investimenti effettuati in Indonesia da imprese e cittadini svizzeri sia agli investimenti effettuati in Svizzera da investitori indonesiani. La priorità è data ai seguenti meccanismi di protezione: protezione contro le discriminazioni statali nei confronti degli investitori stranieri rispetto a quelli nazionali (trattamento nazionale) e agli investitori di Paesi terzi (trattamento della nazione più favorita), protezione contro le espropriazioni illegali o non adeguatamente compensate, protezione contro le restrizioni al trasferimento di proventi e altri importi relativi agli investimenti e garanzia del cosiddetto trattamento giusto ed equo. I procedimenti di risoluzione delle controversie consentono inoltre, se necessario, di far rispettare le disposizioni dell'Accordo davanti a un tribunale arbitrale internazionale. L'APPI protegge unicamente gli investimenti effettuati a norma di legge, ovvero conformi alle disposizioni legali dello Stato ospitante (cfr. n. 3.2). Gli investitori che le violano (p. es. commettendo reati di corruzione) non possono beneficiare della protezione degli investimenti.

L'Accordo si compone di un preambolo, quattro capitoli con note a piè di pagina e due allegati. Il primo capitolo riguarda le definizioni e il campo d'applicazione, il secondo comprende le disposizioni sostanziali di protezione degli investimenti, il terzo elenca le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie e il quarto stabilisce disposizioni generali, derogatorie e transitorie. L'allegato A integra l'articolo sull'espropriazione e l'allegato B è costituito da un codice di condotta degli arbitri. Secondo l'interpretazione comune dei due Paesi, le note a piè di pagina sono parte integrante dell'Accordo e hanno la stessa forza giuridicamente vincolante del testo normativo.

L'Accordo è stato firmato in inglese, francese e indonesiano. In caso di divergenze d'interpretazione, prevale il testo inglese.

3.2 Valutazione

L'obiettivo della nostra politica economica esterna è assicurare alle imprese svizzere le stesse condizioni di accesso ai mercati esteri riservate ai loro concorrenti all'estero. In quanto importante Paese di provenienza di investimenti internazionali, la Svizzera ha tutto l'interesse a creare condizioni quadro favorevoli alle attività delle proprie imprese all'estero e a offrire loro una protezione giuridica efficace. Insieme agli ac-

4.2 Capitolo 1: Definizioni e campo d'applicazione

Art.1 Definizioni

Questo articolo definisce i principali termini utilizzati nell'Accordo, in particolare «investimento» e «investitore», specificando che quest'ultimo può essere sia una persona fisica che giuridica. La definizione di investitore prevede inoltre che solo una persona giuridica con un'attività economica effettiva nel Paese di origine sia considerata un investitore ai sensi dell'Accordo. In questo modo si intendono escludere dal campo d'applicazione dell'Accordo le cosiddette «società bucalettere».

Vi sono inoltre definiti i concetti di «valuta liberamente convertibile», «impresa stabilita localmente», «redditi» e «territorio».

Art.2 Campo d'applicazione dell'Accordo

Secondo l'articolo 2 l'APPI si applica agli investimenti effettuati nel territorio di una Parte da investitori dell'altra Parte prima o dopo l'entrata in vigore dell'Accordo (par. 1). Non si applica però alle controversie relative ad avvenimenti anteriori alla sua entrata in vigore (par. 2). L'Accordo protegge unicamente gli investimenti effettuati a norma di legge, ovvero conformi alle leggi e alle prescrizioni legali dello Stato ospitante. Gli investitori che le violano (p. es. commettendo reati di corruzione) non possono beneficiare dell'APPI.

Gli appalti pubblici sono esclusi dal campo d'applicazione dell'Accordo (par. 3). L'articolo 5 (Trattamento nazionale), infine, non si applica alle sovvenzioni né ai contributi accordati da una Parte (par. 4).

Art.3 Misure fiscali

L'articolo 3 disciplina il campo d'applicazione dell'Accordo per quanto riguarda le misure fiscali. Queste rientrano nel campo d'applicazione solo se riguardano l'ambito di protezione dell'articolo 7 (Espropriazione) o dell'articolo 9 (Trasferimenti) dell'Accordo (par. 1 e 2). In linea di principio in questo caso è possibile anche un arbitrato investitore-Stato (par. 3). Tale procedimento può però essere avviato soltanto se le autorità fiscali delle Parti non sono riuscite a convenire entro 360 giorni che non c'è stata una violazione dell'APPI (par. 4). L'articolo contiene poi i criteri per valutare se una misura fiscale costituisce un'espropriazione (par. 5). In caso di incompatibilità tra l'APPI e una convenzione fiscale, quest'ultima prevale (par. 6).

4.3 Capitolo 2: Protezione degli investimenti

Art.4 Trattamento degli investimenti

A norma dell'articolo 4, le Parti si impegnano ad accordare agli investimenti degli investitori dell'altra Parte un trattamento giusto ed equo (*fair and equitable treatment*) nonché piena protezione e sicurezza (par. 1). A differenza degli accordi precedenti, la portata della protezione è precisata, tra l'altro, mediante l'inclusione nel testo di un elenco esaustivo di fattispecie che contravvengono a questi standard, come la dene-

gata giustizia nei procedimenti giudiziari e amministrativi, l'arbitrio evidente o il trattamento abusivo degli investitori stranieri (par. 2). L'elenco può essere ampliato dalle due Parti (par. 3). L'articolo fornisce poi ulteriori indicazioni sulla portata della disposizione di protezione (par. 4-7).

Art.5 Trattamento nazionale

All'articolo 5 le Parti si impegnano a trattare gli investitori dell'altra Parte e i relativi investimenti allo stesso modo dei propri investitori e dei loro investimenti (trattamento nazionale).

Art.6 Trattamento della nazione più favorita

L'articolo 6 provvede a garantire che gli investitori dell'altra Parte e i relativi investimenti siano trattati allo stesso modo degli investitori e degli investimenti di qualsiasi Stato terzo (trattamento della nazione più favorita). Sono fatti salvi i vantaggi concessi a uno Stato terzo ad esempio nell'ambito di un precedente accordo di investimento, di una zona di libero scambio o di un'unione doganale oppure nel quadro di un accordo sulla doppia imposizione (par. 3). Inoltre, la clausola della nazione più favorita non comprende le disposizioni sui procedimenti di risoluzione delle controversie internazionali contenute in altri accordi internazionali (par. 4). Un investitore non può quindi rivendicare l'applicazione di norme procedurali derivanti da un altro accordo internazionale nel caso di un procedimento arbitrale tra un investitore e lo Stato ospitante (cfr. art 15 segg.). Nel caso di disposizioni di protezione materiale, è possibile invocare il trattamento della nazione più favorita solo se, oltre alla disposizione in un altro accordo internazionale, esiste anche una discriminazione effettiva dovuta a una misura concreta adottata dallo Stato ospitante (par. 5).

Art.7 Espropriazione

Secondo il divieto di espropriazione senza indennizzo di cui all'articolo 7, nessun investimento può essere espropriato agli investitori dell'altra Parte senza che vi sia un interesse pubblico, che sia stata svolta una procedura di espropriazione non discriminatoria e che sia stato pagato un indennizzo equivalente al valore di mercato. A differenza di accordi precedenti, l'allegato A specifica la fattispecie dell'espropriazione e, in particolare, quella dell'espropriazione indiretta (par. 1 e 2).

L'articolo contiene poi requisiti specifici come i criteri di valutazione per determinare il valore di mercato (par. 3 e 4). La procedura per l'espropriazione di terreni è retta dalla legislazione nazionale. Anche in questo caso, tuttavia, l'espropriazione presuppone sempre un interesse pubblico e il pagamento di un indennizzo nella misura del valore di mercato (par. 5). Secondo il paragrafo 6 l'articolo non si applica al rilascio di licenze obbligatorie o ad altre limitazioni dei diritti di proprietà intellettuale, purché siano conformi all'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS)¹⁴.

¹⁴ RS 0.632.20, allegato IC.

Art.8 Indennizzo delle perdite

L'articolo 8 sancisce che, in caso di perdite causate da conflitti armati o disordini interni, gli investimenti degli investitori dell'altra Parte hanno diritto, per quanto riguarda ad esempio l'indennizzo, allo stesso trattamento dei propri investitori o, se più favorevole, a quello accordato agli investitori di uno Stato terzo (par. 1). In caso di requisizione o distruzione ingiustificata di un investimento ad opera delle forze armate della Parte ospitante, quest'ultima deve indennizzare interamente le perdite causate (par. 2).

Art.9 Trasferimenti

L'articolo 9 stabilisce che i trasferimenti relativi a un investimento siano effettuati liberamente e senza indugio da e verso il territorio della Parte ospitante. Questo vale soprattutto per i redditi, i canoni, le prestazioni in capitale supplementari per il mantenimento o l'ampliamento dell'investimento e i proventi derivanti dalla vendita o dalla liquidazione totale o parziale di un investimento (par. 1). In linea di principio, tali trasferimenti devono essere effettuati in una valuta liberamente convertibile al tasso di cambio di mercato vigente al momento del trasferimento (par. 2). A norma del paragrafo 3, le Parti possono applicare in modo equo, non discriminatorio e in buona fede le proprie legislazioni per esempio in materia fiscale e di tutela dei creditori nonché attuare decisioni giudiziarie o amministrative. I diritti e gli obblighi delle Parti ai sensi dello Statuto del 22 luglio 1944¹⁵ del Fondo monetario internazionale non sono influenzati dall'APPI (par. 4). Il paragrafo 5 specifica che per le formalità di trasferimento è ammesso un termine di al massimo due mesi.

Art.10 Restrizioni a salvaguardia della bilancia dei pagamenti

L'articolo 10 conferisce alle Parti la possibilità di limitare i movimenti di capitali in caso di gravi difficoltà relative alla bilancia dei pagamenti (par. 1). Tali restrizioni devono essere conformi allo Statuto del Fondo monetario internazionale. Devono inoltre essere proporzionate, limitate nel tempo e non discriminatorie (par. 2).

Art.11 Surrogazione

L'articolo 11 prevede che le Parti riconoscano il trasferimento dei diritti di un investitore all'altra Parte o a un'istituzione da essa designata (surrogazione) se l'investitore è già stato indennizzato da quest'ultima in virtù di una garanzia o di un contratto di assicurazione per i danni subiti in relazione ai rischi non commerciali.

Art.12 Diritto di legiferare

All'articolo 12 le Parti riconfermano il proprio diritto di emanare regolamentazioni adeguate a tutelare interessi pubblici come la salute pubblica, la sicurezza e la protezione dell'ambiente (diritto di legiferare). L'obiettivo di questa disposizione è evitare che l'APPI limiti il margine d'intervento politico di cui dispongono gli Stati per tutelare gli interessi pubblici. Poiché presentano talvolta dei deficit normativi (p. es. in

¹⁵ RS 0.979.1

risolvere la medesima controversia (cfr. commento all'art. 19). Il ricorso all'arbitrato non è subordinato al previo esaurimento dei rimedi giuridici nazionali, perché ciò richiederebbe diversi anni e implicherebbe un importante ritardo della giustizia. L'investitore che inizialmente opta per la procedura nazionale non perde il diritto di accedere all'arbitrato internazionale, poiché altrimenti sarebbe incentivato a rinunciare alle vie legali nazionali e questo sarebbe contrario agli interessi degli Stati ospitanti.

Il diritto di azione diretta dell'investitore contro il Paese ospitante evita che, in caso di controversia, il suo Paese di origine agisca contro tale Stato sotto protezione diplomatica, rischiando di suscitare un conflitto interstatale.

Art. 15 Campo d'applicazione

L'articolo 15 disciplina il campo d'applicazione dell'arbitrato investitore–Stato e stabilisce che va applicato solo alle controversie in materia di investimenti sorte dopo l'entrata in vigore dell'Accordo (par. 1 e 2). Una persona fisica che ha la nazionalità di una Parte non può avviare un procedimento arbitrale contro questa Parte (par. 3). Una persona giuridica non può avviare un procedimento arbitrale contro una Parte se tale persona giuridica è di proprietà o è controllata da un investitore di uno Stato terzo con cui la Parte convenuta non intrattiene relazioni diplomatiche (par. 4).

Art. 16 Trasparenza del procedimento arbitrale

L'articolo 16 stabilisce che le Parti devono rendere pubblicamente accessibili tutte le decisioni e sentenze del tribunale arbitrale (par. 1). Sono escluse da questa regola le informazioni definite confidenziali, comprese quelle la cui divulgazione pregiudicherebbe interessi di sicurezza statali o legittimi interessi commerciali (par. 2 e 3). Inoltre, le udienze dei tribunali arbitrali sono generalmente aperte al pubblico, salvo diversamente convenuto dalle parti della controversia (par. 4).

Art. 17 Consultazioni

L'articolo 17 stabilisce che prima dell'avvio di un procedimento arbitrale le parti della controversia devono sforzarsi di risolvere la controversia amichevolmente mediante consultazioni (par. 1). La richiesta scritta di consultazioni deve contenere le informazioni di cui al paragrafo 2.

Art. 18 Mediazione

Se la controversia non può essere risolta mediante consultazioni, l'articolo 18 prevede altre possibilità, tra cui quella della mediazione in vista di un accordo extragiudiziale (par. 1). Questo processo consensuale può essere avviato entro sei mesi dalla richiesta di consultazioni formulata da una delle parti della controversia (par. 2). Le spese del procedimento sono sostenute dalle parti della controversia in ugual misura (par. 3).

Art. 19 Proposizione di un'azione

Le controversie che non sono state risolte entro 12 mesi dalla richiesta di consultazioni possono essere sottoposte ad arbitrato internazionale in conformità con l'articolo 19.

In questo caso gli investitori possono optare tra le regole del CIRDI, le Norme d'arbitrato UNCITRAL o altre regole di arbitrato concordate congiuntamente (par. 1). Se l'APPI non contiene norme procedurali specifiche, si applicano le disposizioni del regolamento d'arbitrato scelto. In caso di incompatibilità tra le disposizioni procedurali dell'APPI e il regolamento d'arbitrato applicabile, prevale l'APPI in quanto *lex specialis* (par. 2).

L'articolo comprende poi il consenso preventivo di entrambi gli Stati contraenti a sottoporre le eventuali controversie relative all'applicazione dell'APPI all'arbitrato internazionale (par. 3 e 4). 90 giorni prima di proporre un'azione, l'investitore ricorrente deve informarne per scritto lo Stato convenuto. L'investitore che intende ricorrere all'arbitrato internazionale deve interrompere tutti i procedimenti nazionali e internazionali pendenti e non avviarne di nuovi in merito allo stesso oggetto della sua azione (par. 5). Un'azione può essere proposta solo se non esiste già una sentenza definitiva di un altro tribunale arbitrale internazionale sulla stessa misura (par. 6). Inoltre, l'investitore deve proporre l'azione entro 24 mesi dalla richiesta di consultazioni (par. 7). Come ulteriore condizione per la proposizione di un'azione, la disposizione prevede un periodo massimo di cinque anni a decorrere dal momento in cui l'investitore è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto ragionevolmente venire a conoscenza della violazione dell'APPI (par. 8).

Art.20 Finanziamento ad opera di un terzo

L'articolo 20 dispone che le parti della controversia devono notificare qualsiasi finanziamento del procedimento ad opera di terzi (par. 1 e 2). Se contravvengono a questo obbligo di notifica, il tribunale arbitrale può tenerne conto al momento della ripartizione delle spese oppure disporre la sospensione o la chiusura del procedimento (par. 3).

Art. 21 Costituzione di un tribunale arbitrale

Secondo l'articolo 21 il tribunale arbitrale è composto da tre arbitri, due dei quali sono nominati dalle parti della controversia. Gli arbitri così nominati nominano il terzo arbitro. Non possono essere cittadini di una delle Parti (par. 1). Se le parti della controversia non riescono a costituire un tribunale arbitrale entro 90 giorni, questo compito è affidato al segretario generale del CIRDI (par. 2). La disposizione prevede inoltre che gli arbitri siano esperti di diritto internazionale pubblico e di diritto internazionale degli investimenti (par. 3). In caso di dimissioni di un arbitro, il successore sarà nominato secondo gli stessi criteri (par. 4). Infine, gli arbitri devono rispettare il codice di condotta di cui all'allegato B dell'Accordo (par. 5).

Art. 22 Diritto applicabile e interpretazione comune

Come diritto applicabile l'articolo 22 definisce l'APPI stesso e le altre leggi pertinenti (par. 1). In caso di problemi d'interpretazione dell'Accordo, le Parti possono adottare un'interpretazione comune. Le Parti stabiliscono una data a partire dalla quale l'interpretazione comune è vincolante per i tribunali arbitrali (par. 2).

Art. 23 Sede dell'arbitrato

Per garantire il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza arbitrale, l'articolo 23 dispone che il tribunale arbitrale abbia sede in uno Stato che ha ratificato la Convenzione di New York del 10 giugno 1958¹⁶ concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali estere.

Art. 24 Procedimento arbitrale

Alla luce delle esperienze maturate in passato, le Parti sono state sensibilizzate al problema delle azioni infondate e a quanto sia importante che un tribunale arbitrale possa respingerle nell'ambito di un procedimento accelerato. Dato che non tutti i regolamenti d'arbitrato prevedono questa possibilità, è importante che l'APPI contenga una disposizione in tal senso. L'articolo 24 definisce le circostanze in cui un tribunale arbitrale può respingere un'azione per infondatezza. Una tale obiezione di ammissibilità deve essere sollevata entro 45 giorni (par. 1 e 2). Il tribunale arbitrale separa il procedimento sull'ammissibilità dell'azione dal procedimento principale (par. 3). La decisione sull'ammissibilità deve essere presa entro 150 giorni nell'ambito di un procedimento accelerato (par. 4).

Art. 25 Protezione diplomatica

L'articolo 25 dispone che, durante il procedimento, la Parte dell'investitore che ha proposto l'azione deve rinunciare alla protezione diplomatica fino all'emissione della sentenza del tribunale arbitrale.

Art. 26 Sentenze

Secondo l'articolo 26 il tribunale arbitrale può riconoscere alla parte vincente il risarcimento finanziario, inclusi gli interessi applicabili, oppure la restituzione dei beni, ma non i risarcimenti di carattere punitivo. La sentenza arbitrale è vincolante per le parti. Diventa formalmente definitiva se dopo 120 giorni (CIRDI) o dopo 90 giorni (UNCITRAL, meccanismo supplementare del CIRDI o altri tribunali arbitrali ad hoc) non ne sono stati chiesti la revisione o l'annullamento. Se è stata avviata una procedura di contestazione, la sentenza passa in giudicato al termine di questa procedura.

Art. 27 Spese

L'articolo 27 conferisce al tribunale arbitrale la competenza di statuire sulla ripartizione delle spese. Anche se quest'ultimo può prendere in considerazione le circostanze complessive del procedimento, le spese vanno generalmente a carico della parte soccombente.

Art. 28 Garanzia per le spese

Se vi è motivo di ritenere che una parte della controversia non sarà in grado di coprire le spese del procedimento, il tribunale arbitrale può, in base all'articolo 28 e su richie-

¹⁶ RS 0.277.12

sta dell'altra parte, esigere una garanzia per le spese procedurali (par. 1). La disposizione contiene i criteri per la valutazione di tale richiesta e le prescrizioni relative al procedimento (par. 2 e 3). Il tribunale arbitrale può sospendere o interrompere il procedimento se una parte della controversia non rispetta l'ordine di fornire una garanzia (par. 4).

Art. 29 Raggruppamento dei procedimenti

Se vengono avviati più procedimenti arbitrali che hanno in comune le stesse questioni di diritto o di fatto e che derivano dagli stessi eventi, le parti coinvolte possono concordare, ai sensi dell'articolo 29, di raggruppare i procedimenti per quanto possibile.

Art.30 Abbandono del procedimento

Secondo l'articolo 30, se entro 180 giorni dalla proposizione della sua azione l'investitore non compie gli atti procedurali necessari, l'azione viene considerata ritirata. Su richiesta della Parte convenuta e dopo aver informato le parti della controversia, il tribunale arbitrale interrompe il procedimento.

Art. 31 Notificazione di documenti

L'articolo 31 specifica i recapiti per la trasmissione delle comunicazioni e degli altri documenti relativi a un arbitrato investitore-Stato.

4.4.2 Risoluzione delle controversie tra le Parti

Oltre all'arbitrato investitore-Stato, l'accordo prevede anche una procedura per la risoluzione delle controversie tra le Parti dell'Accordo (arbitrato tra Stati).

Art. 32 Campo d'applicazione

L'articolo 32 disciplina il campo d'applicazione dell'arbitrato tra Stati. Quest'ultimo è applicabile alle controversie risultanti dall'interpretazione o dall'applicazione delle disposizioni dell'APPI.

Art.33 Consultazioni

Secondo l'articolo 33 ogni Parte può chiedere consultazioni qualora l'interpretazione o l'applicazione dell'Accordo non fosse chiara. Se, nonostante le consultazioni, le Parti non raggiungono un accordo entro sei mesi, la controversia può essere sottoposta ad arbitrato.

Art. 34 Costituzione di un tribunale arbitrale

Una Parte può avviare un procedimento arbitrale presentando una richiesta scritta all'altra Parte (par. 1). In seguito, ogni Parte nomina un arbitro e gli arbitri così nominati nominano il presidente del tribunale arbitrale (par. 2). Qualora non sia possibile

costituire un tribunale arbitrale entro il termine prestabilito, le nomine spettano al segretario generale del CIRDI (par. 2 e 3). Gli arbitri devono disporre di conoscenze approfondite del diritto internazionale pubblico, del diritto internazionale degli investimenti e della risoluzione delle controversie. Devono essere imparziali e non possono ricevere istruzioni dalle Parti (par. 4). In caso di dimissioni di un arbitro, il successore sarà nominato secondo gli stessi criteri (par. 5). L'articolo prevede anche che le spese siano generalmente ripartite in ugual misura, a meno che il tribunale arbitrale non disponga altrimenti (par. 6).

Art. 35 Sede dell'arbitrato

L'articolo 35 prevede che il tribunale arbitrale stabilisca la sede dell'arbitrato, salvo diversamente convenuto dalle Parti

Art. 36 Procedimento arbitrale

Ai sensi dell'articolo 36 il tribunale arbitrale stabilisce autonomamente le regole di procedura (par. 1), interpreta l'APPI secondo le regole applicabili del diritto internazionale (par. 2) ed emana sentenze vincolanti per entrambe le Parti (par. 3).

4.5 Capitolo 4: Disposizioni generali, eccezioni e disposizioni finali

Art. 37 Condizioni più favorevoli

Secondo l'articolo 37, se altre disposizioni nazionali o altri obblighi internazionali tra le Parti conferiscono agli investitori un trattamento più favorevole di quello previsto dall'APPI, tali disposizioni o obblighi non sono influenzati dall'APPI. Questo articolo non conferisce ulteriori diritti agli investitori. Allo stesso tempo, però, i loro diritti già acquisiti non sono pregiudicati dalla conclusione dell'APPI.

Art. 38 Rifiuto di accordare benefici

Secondo l'articolo 38 una Parte può negare la protezione conferita dall'APPI a un investitore che è una persona giuridica controllata da un investitore di uno Stato terzo e non svolge attività commerciali sostanziali nel territorio dell'altra Parte (par. 1). L'articolo impedisce che gli investitori di Paesi terzi beneficino dell'APPI, ad esempio costituendo una cosiddetta «società bucalettera» in uno dei due Stati contraenti. La protezione conferita dall'APPI può essere negata anche nel caso in cui il ricorso all'accordo violerebbe o aggirerebbe le misure adottate da una Parte (p. es. sotto forma di sanzioni) per salvaguardare la pace mondiale e la sicurezza internazionale (par. 2).

Art. 39 Trasparenza

All'articolo 39 le Parti si impegnano a rendere immediatamente accessibili al pubblico tutte le basi legali che possono influire sugli investimenti degli investitori (par. 1). Inoltre, ogni Parte è tenuta a rispondere entro un termine ragionevole alle richieste dell'altra Parte concernenti tali basi legali (par. 2).

Art. 40 Pubblicazione di informazioni

L'articolo 40 prevede che le Parti possano chiedere agli investitori di fornire informazioni a fini statistici. Allo stesso tempo si impegnano a tutelare le informazioni riservate dalla divulgazione (par. 1). Le Parti stesse non sono tenute a divulgare informazioni confidenziali se vi è un interesse particolare alla protezione (par. 2).

Art. 41 Eccezioni generali

L'articolo 41 specifica che l'APPI non impedisce alle Parti di adottare misure non discriminatorie e proporzionate necessarie per tutelare interessi pubblici specifici, come l'ordine pubblico o la vita e la salute umana, degli animali o delle piante. Questa disposizione corrisponde in ampia misura alle eccezioni generali dell'articolo XIV dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)¹⁷ o dell'articolo XX dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)¹⁸.

Art. 42 Misure prudenziali

L'articolo 42 precisa che la conclusione dell'APPI non impedisce alle Parti di adottare misure prudenziali non discriminatorie per garantire la stabilità del sistema finanziario.

Art. 43 Promozione e facilitazione degli investimenti

L'articolo 43 prevede che entrambe le Parti si sforzino di facilitare e promuovere gli investimenti tra di loro (par. 1). A tale scopo possono basarsi sulla cooperazione prevista da accordi esistenti, come l'accordo di partenariato economico tra gli Stati dell'AELS e l'Indonesia (par. 2). Questo articolo non pregiudica le disposizioni di protezione disciplinate dall'APPI e non può essere soggetto a procedimenti di risoluzione delle controversie (par. 3).

Art. 44 Entrata in vigore, durata e denuncia

Secondo l'articolo 44 l'APPI entra in vigore non appena entrambe le Parti hanno completato le loro procedure nazionali per l'entrata in vigore di accordi internazionali (par. 1) e resta in vigore per dieci anni, dopodiché si rinnova automaticamente per una durata indeterminata e può essere denunciato con un anno di preavviso (par. 4). Gli investimenti effettuati prima della denuncia dell'Accordo sono protetti dall'APPI per altri dieci anni (par. 5).

Secondo l'articolo 11 del precedente APPI con l'Indonesia, scaduto l'8 aprile 2016, possono ancora essere proposte delle azioni per un periodo transitorio, ovvero fino alla scadenza del periodo di autorizzazione dell'investimento in questione¹⁹. In base

¹⁷ RS **0.632.20**, Allegato 1B

¹⁸ RS **0.632.21**

¹⁹ L'articolo 11 dell'APPI scaduto il 6 febbraio 1974 recita (dall'originale francese): «*En cas de dénonciation de la présente Convention, les dispositions qui y sont prévues s'appliqueront encore pendant la durée autorisée des investissements admis par les Parties Contractantes avant la dénonciation de la présente Convention.*».

all'articolo 44 questa possibilità è limitata e le azioni possono essere proposte conformemente all'APPI precedente a condizione che non sia trascorso più di un anno dall'entrata in vigore del nuovo APPI (par. 2). Scaduto questo termine, devono fondarsi sulle regole del nuovo APPI.

4.6 Allegati

4.6.1 Allegato A: Espropriazione

Gli APPI precedenti non specificavano il concetto di espropriazione indiretta, lasciando questo compito ai tribunali arbitrali al momento di applicare e interpretare gli accordi. Il presente Accordo contiene invece informazioni supplementari e fornisce così ai tribunali arbitrali una guida su come distinguere tra espropriazione indiretta soggetta a compensazione e altre misure non soggette a compensazione. L'Allegato A definisce i concetti di «espropriazione diretta» ed «espropriazione indiretta». Elenca inoltre una serie di criteri (p. es. impatto economico, durata, carattere e proporzionalità di una misura) per valutare nei casi specifici se una misura statale costituisca o meno un'espropriazione indiretta. Queste precisazioni permettono di evitare eventuali interpretazioni estensive nei procedimenti arbitrali e rafforzano la certezza del diritto per gli Stati in cui sono effettuati gli investimenti nonché per gli investitori stessi. L'Allegato corrisponde in gran parte a uno degli allegati dell'Accordo economico e commerciale tra l'UE e il Canada (CETA), poi adottato da numerosi altri Stati nelle loro prassi in materia di trattati internazionali.

4.6.2 Allegato B: Codice di condotta degli arbitri

L'Allegato B elenca, in base all'articolo 21 paragrafo 5 dell'APPI, una serie di regole di condotta degli arbitri in un arbitrato investitore-Stato. Gli arbitri sono tenuti a dichiarare tutti gli interessi e le relazioni che potrebbero dare adito a un conflitto di interessi e suscitare un'impressione di parzialità. Devono inoltre garantire che i procedimenti arbitrali siano condotti in modo equo e tempestivo. Per garantire la propria indipendenza e imparzialità sono tenuti a rispettare diversi requisiti. Devono infine tutelare le informazioni riservate e provvedere affinché anche i loro collaboratori conoscano e osservino le regole di condotta.

Questo codice mira a garantire che l'arbitrato investitore-Stato si svolga in modo corretto e che si evitino conflitti di interesse.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'Accordo non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

5.1.2 Ripercussioni finanziarie

L'Accordo non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Non si può tuttavia escludere che la Svizzera sia citata a giudizio dall'altra Parte o da uno dei suoi investitori nell'ambito di un procedimento arbitrale internazionale o che, viceversa, sia indotta ad avviare un procedimento arbitrale contro l'altra Parte per far valere i propri diritti. Non si tratta tuttavia di una particolarità dell'APPI con l'Indonesia, ma riguarda tutti gli accordi di questo tipo conclusi dalla Svizzera e attualmente in vigore. A seconda delle circostanze, questi procedimenti possono avere ripercussioni finanziarie. In una tale evenienza spetterebbe al nostro Consiglio chiarire la questione dell'assunzione dei costi e chiedere tempestivamente al Parlamento, nell'ambito del preventivo o dell'apposita procedura di domanda, i crediti aggiuntivi necessari. A tal fine dovremo attenerci, come di consueto, ai requisiti della legge federale del 7 ottobre 2005²⁰ sulle finanze della Confederazione (LFC) e orientarci agli «International Public Sector Accounting Standards» (IPSAS) rilevanti per la Confederazione ai sensi dell'articolo 48 LFC.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'APPI con l'Indonesia non ha ripercussioni né finanziarie né sul personale per i Cantoni e i Comuni e non genera nuovi compiti di esecuzione.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Per il nostro Paese gli investimenti internazionali svolgono un ruolo di primo piano. Secondo le statistiche della BNS, sia gli investimenti diretti svizzeri all'estero (più di 1406 miliardi di fr., stato fine 2021) sia il numero di persone occupate presso filiali di imprese svizzere all'estero (circa 2 milioni) raggiungono valori di assoluto rilievo nel confronto internazionale. Dal 2000 il volume degli investimenti diretti svizzeri all'estero è quasi quadruplicato. Viceversa, nello stesso anno gli investimenti diretti esteri in Svizzera hanno raggiunto i 1064 miliardi di franchi circa.

Oltre alle grandi multinazionali, anche centinaia di PMI effettuano importanti investimenti all'estero. Questi consentono alle imprese svizzere di accedere a nuovi mercati di sbocco e di sfruttare effetti di scala e di rete, spesso determinanti ai fini della competitività. L'importanza pratica degli APPI è quella di collocare le relazioni d'investimento tra la Svizzera e i suoi Paesi partner su una base di diritto internazionale. Per gli investitori questi accordi contribuiscono pertanto ad aumentare la certezza del diritto e allo stesso tempo a ridurre il rischio di essere discriminati o trattati in maniera altrimenti svantaggiosa in quanto investitori stranieri.

Le ripercussioni degli APPI non possono essere quantificate come nel caso delle convenzioni sulla doppia imposizione o degli accordi di libero scambio, per i quali esistono dati su imposte o dazi doganali. Nel contesto di una crescente globalizzazione,

la rilevanza economica di questi accordi continua comunque ad aumentare, tanto più per un Paese come la Svizzera con un mercato interno di piccole dimensioni. Aiutando le nostre imprese ad affermarsi nel contesto della concorrenza internazionale attraverso investimenti esteri, gli APPI contribuiscono a rafforzare la piazza economica elvetica. Se il fatturato di un'azienda aumenta a livello mondiale, questo comporta a sua volta un aumento dei posti di lavoro ad alto valore aggiunto nella sua sede in Svizzera (p. es. ricerca e sviluppo) e maggiori introiti fiscali.

5.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

La politica economica esterna è funzionale al mantenimento e all'aumento del livello di benessere della popolazione, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, alla cui realizzazione contribuisce quindi in modo significativo. I suoi strumenti mirano in primo luogo a rafforzare la dimensione economica. Un ruolo centrale è riconosciuto anche alle dimensioni ambientale e sociale, che a loro volta vanno rafforzate o comunque non devono essere pregiudicate dagli strumenti di politica economica esterna²¹. Gli APPI tengono conto dei requisiti di sostenibilità in quanto considerano anche aspetti ecologici e sociali.

Le attività economiche richiedono risorse e personale e hanno di conseguenza un impatto sull'ambiente e sulla società. Per quanto riguarda il concetto di sostenibilità, l'obiettivo è rafforzare le prestazioni economiche e aumentare la prosperità ma, allo stesso tempo, mantenere o portare l'inquinamento ambientale e il consumo di risorse a livelli durevolmente sostenibili e garantire la coesione sociale. Il grado d'impatto degli investimenti sulle condizioni ambientali delle Parti è determinato sia dalla regolamentazione nazionale sia dai settori in cui gli investimenti vengono effettuati (p. es. investimenti in metodi di produzione ecologici o in settori con un maggiore inquinamento ambientale). In generale, gli investimenti favoriscono il trasferimento di capitali, tecnologie e conoscenze verso i Paesi emergenti e in via di sviluppo, il che crea posti di lavoro. Questo meccanismo ha un impatto positivo sull'economia locale ed è finalizzato a promuovere lo sviluppo sostenibile.

Mediante apposite disposizioni l'APPI con l'Indonesia intende garantire che, per quanto riguarda l'ambiente e la società, l'attuazione della dimensione economica si svolga in conformità con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Nel preambolo dell'Accordo le Parti riconoscono pertanto la necessità di promuovere lo sviluppo sostenibile mediante investimenti e sottolineano che gli obiettivi dell'APPI possono essere raggiunti senza indebolire le rispettive norme in materia di salute, sicurezza, lavoro e ambiente. Riaffermano anche il loro impegno a favore dei diritti e dei principi fondamentali nei settori della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. L'articolo 2 precisa che l'APPI tutela unicamente gli investimenti effettuati nel rispetto della legislazione dello Stato ospitante, comprese le sue norme sociali e ambientali. All'articolo 12 le Parti riaffermano il loro diritto di legiferare per tutelare interessi pubblici quali la salute pubblica, la sicurezza e l'ambiente. L'Accordo non vieta

²¹ Strategia di politica economica esterna del Consiglio federale del 24 novembre 2021, pag. 41, campo d'azione 6. Disponibile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna > Strategia di economia esterna.

quindi alle Parti di adeguare o estendere le loro norme di protezione ambientale. Secondo l'articolo 13 ciascuna Parte si impegna a incoraggiare le persone giuridiche operanti nel proprio territorio a rispettare gli standard internazionali riconosciuti in materia di responsabilità sociale d'impresa, sostenuti da tale Parte. L'articolo 14, infine, vieta agli investitori di compiere atti di corruzione prima o dopo aver effettuato un investimento.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Ai sensi dell'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri rientrano nelle competenze della Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza esclusiva del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2022²² sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997²³ sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione [LOGA]).

Il Consiglio federale non dispone di una base in una legge o in un trattato internazionale che lo autorizzi a stipulare il presente Accordo in modo autonomo. Inoltre, a causa del suo contenuto e della sua portata, questo Accordo non è classificabile come un trattato internazionale di portata limitata che può essere concluso autonomamente dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. La sua approvazione compete quindi all'Assemblea federale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente Accordo non contiene disposizioni incompatibili con gli impegni internazionali della Svizzera, compresi quelli assunti nel quadro dell'OMC.

6.3 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece im-

²² RS 171.10

²³ RS 172.010

portanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Finora gli APPI non sottostavano a referendum facoltativo nella misura in cui non contenevano disposizioni che andassero oltre gli impegni già assunti dalla Svizzera in altri trattati internazionali analoghi. Il 22 giugno 2016 il Consiglio federale ha tuttavia deciso di abbandonare questa pratica dei cosiddetti accordi standard e di proporre, in futuro, di sottoporre gli accordi internazionali standard a referendum facoltativo qualora contengano importanti disposizioni legislative. Il presente Accordo ne contiene in quanto disciplina i diritti fondamentali degli investitori e concede loro la possibilità di sottoporre direttamente eventuali controversie ad arbitrato internazionale. Di conseguenza, contiene disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost.

Il decreto federale che approva l'Accordo sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.4 Entrata in vigore

Conformemente all'articolo 44 paragrafo 1, il presente Accordo entrerà in vigore alla data di ricevimento della seconda notifica di conferma che entrambe le Parti hanno concluso la procedura nazionale per l'entrata in vigore di accordi internazionali.

Abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
APPI	Accordo di promozione e protezione reciproca degli investimenti
BNS	Banca nazionale svizzera
CIRDI	Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti della Banca mondiale <i>(Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements)</i>
FMI	Fondo monetario internazionale
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
PMI	Piccole e medie imprese
TRIPS	Accordo del 15 aprile 1994 sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (RS 0.632.20, Allegato 1C). <i>(Agreement of 15 April 1994 on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)</i>
UE	Unione europea
UNCITRAL	Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale <i>(United Nations Commission on International Trade Law)</i>

