



18 dicembre 2020

Ordinanza sull'importazione dall'Indonesia all'aliquota preferenziale di olio di palma prodotto in maniera sostenibile

Procedura di consultazione: rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

Il 16 dicembre 2018 gli Stati dell'AELS (Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia) e l'Indonesia hanno firmato a Giacarta un Accordo di partenariato economico globale (*Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA*)¹. Nella sessione invernale 2019 il Parlamento lo ha approvato. Contro la sua adozione è però stato indetto il referendum, per cui il popolo svizzero sarà chiamato a esprimersi il 7 marzo 2021.

La Svizzera ha fatto all'Indonesia una serie di concessioni sull'olio di palma² (elencate nell'allegato V del CEPA³). Queste consistono principalmente in contingenti ben concertati per l'olio di palma grezzo, la stearina di palma e l'olio di palmisti, per un volume di 10 000 tonnellate, che sarà gradualmente aumentato nell'arco di cinque anni fino a raggiungere le 12 500 tonnellate. Nell'ambito di questi contingenti i dazi doganali non saranno eliminati, ma soltanto ridotti del 20–40 per cento circa.

Il CEPA prevede anche un contingente di 100 tonnellate in franchigia doganale per l'olio di palma del tipo «Red Virgin» in bottiglie di al massimo due litri destinato al consumo diretto. Vengono inoltre regolate formalmente alcune pratiche già in uso: l'accesso al mercato in franchigia doganale per l'olio di palma da riesportare in forma trasformata (corrisponde all'attuale procedura del traffico di perfezionamento attivo, che verrà mantenuta) e per l'olio di palma utilizzato a scopi tecnici o per la produzione di minestre e salse.

Nel periodo 2012–2019 la Svizzera ha importato in media 32 027 tonnellate di olio di palma all'anno da tutto il mondo, facendo registrare in quest'ambito una tendenza decrescente. Nello stesso periodo sono state importate in media dall'Indonesia 811 tonnellate di olio di palma all'anno, pari al 2,5 per cento circa del volume delle importazioni totali annue, con un quantitativo di sole 35 tonnellate nel 2019 (pari allo 0,1 % delle importazioni totali). Viste le concessioni limitate accordate in base al CEPA, il Consiglio federale stima che nel complesso le importazioni svizzere di olio di palma non dovrebbero aumentare con questo Accordo. È però possibile che l'Indonesia guadagni a lungo termine nuove quote di mercato, e questo a scapito di altri Paesi come la Malaysia.

Le concessioni sull'olio di palma sono subordinate a una serie di condizioni. Come per tutte le altre importazioni preferenziali coperte dal CEPA, per poter beneficiare degli sconti previsti l'olio di palma deve rispettare le regole d'origine (deve cioè essere prodotto al 100 % in Indonesia) e quelle della sostenibilità. I contingenti, inoltre, potranno essere sfruttati soltanto se l'olio di palma è importato in cisterne da al massimo 22 tonnellate (eccezione: olio «Red Virgin» in bottiglie di al massimo 2 litri). Questo requisito serve a garantire la tracciabilità delle merci. Le importazioni preferenziali previste dal CEPA devono infine soddisfare gli obiettivi di sostenibilità definiti all'articolo 8.10 CEPA, riportato qui di seguito.

L'articolo 8.10 del CEPA recita:

Gestione sostenibile del settore degli oli vegetali e del commercio associato

1. Le Parti riconoscono che è necessario considerare le opportunità e le sfide economiche, ambientali e sociali legate alla produzione di oli vegetali e che gli scambi reciproci possono svolgere un ruolo importante nel promuovere una gestione e un funzionamento sostenibili del settore degli oli vegetali.

2. Per garantire che il settore degli oli vegetali sia gestito e funzioni in modo sano e

¹ Messaggio del Consiglio federale: FF **2019** 4353; testo del CEPA: FF **2019** 4409.

² Olio di palma e sue frazioni (voce tariffaria 1511) e olio di palmisti e sue frazioni (voce tariffaria 1513).

³ www.efta.int > Global Trade Relations > Free Trade Agreements > Indonesia > Annexes and Record of Understanding > Schedule of Tariff Commitments - Switzerland and Indonesia.

vantaggioso in termini economici, ambientali e sociali, le Parti si impegnano, tra l'altro, a:

(a) applicare efficacemente leggi, politiche e pratiche volte a proteggere le foreste primarie, le torbiere e i relativi ecosistemi, ad arrestare la deforestazione, il drenaggio delle torbiere, la deforestazione per abbruciamento per ricavarne terreni, a ridurre l'inquinamento dell'aria e delle acque e a rispettare i diritti delle comunità e dei lavoratori locali e indigeni;

(b) sostenere la diffusione e l'utilizzo di norme, pratiche e linee guida in materia di sostenibilità per promuovere la produzione sostenibile di oli vegetali;

(c) cooperare per migliorare e rafforzare le norme governative, ove opportuno;

(d) garantire la trasparenza delle politiche e delle misure nazionali concernenti il settore degli oli vegetali; e

(e) garantire che gli oli vegetali e i loro derivati scambiati tra le Parti siano prodotti nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità di cui alla lettera (a).

Diversamente dalle condizioni relative alle regole d'origine e al trasporto in cisterne da al massimo 22 tonnellate, quella della sostenibilità qui formulata richiede una precisazione. Il Consiglio federale ha pertanto elaborato la presente ordinanza, e avvia la rispettiva procedura di consultazione nella consapevolezza che l'entrata in vigore di questo testo normativo dipenderà dall'esito della votazione popolare del 7 marzo 2021 sul CEPA. Se il popolo dovesse approvarlo, l'ordinanza entrerà in vigore insieme all'Accordo. Se dovesse respingerlo, non sarà più necessario procedere con i lavori.

2 Punti essenziali del progetto

Ai fini dell'attuazione della condizione di sostenibilità il suddetto articolo è determinante. Per poter verificare se un importatore rispetta i criteri stabiliti nel CEPA, l'articolo deve essere specificato a livello di ordinanza. L'attuazione della condizione di sostenibilità deve quindi essere particolarmente rigorosa, ma al tempo stesso ostacolare il meno possibile gli scambi commerciali tra le parti.

Sul mercato dell'olio di palma esistono diversi sistemi di certificazione ampiamente condivisi. Non è quindi opportuno istituire un regime di controllo parallelo, tanto più che la Svizzera non avrebbe né la possibilità né le competenze né le risorse per effettuare ispezioni sul posto in Indonesia. L'attuazione si basa pertanto sul più ambizioso di questi sistemi di certificazione riconosciuti e controllati da organizzazioni accreditate e indipendenti.

In primavera 2020 la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha commissionato una valutazione esterna per appurare quali tra i sistemi di certificazione riconosciuti fossero i più adatti a soddisfare i criteri di sostenibilità del CEPA. Questa valutazione, nota anche come «benchmarking», analizza in che misura questi sistemi soddisfino un elenco di criteri predefinito. A tale scopo si è partiti dai criteri del *Certification Assessment Tool* (CAT), sviluppato dal WWF, e a questi ne sono stati aggiunti altri, definiti insieme a un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti dell'UFAM e del WWF e da un rappresentante della Rete per l'olio di palma. Da questa procedura è risultato uno studio che illustra i pregi e i difetti di ogni sistema. Applicando i criteri specifici del CEPA (art. 8.10) e fissando requisiti vincolanti (buona *governance*, trasparenza e tracciabilità della merce), la SECO ha quindi individuato quattro sistemi di certificazione particolarmente idonei a comprovare il rispetto dei

criteri di sostenibilità⁴. Questi sistemi sono:

- Roundtable on Sustainable Palmoil (RSPO) Identity Preserved (IP);
- RSPO Segregated (SG);
- International Sustainability and Carbon Certification (ISCC) PLUS Segregated;
- Palm Oil Innovation Group (POIG) con RSPO IP/SG.

Questi quattro sistemi di certificazione vengono pertanto inseriti nell'ordinanza e ritenuti in grado di fornire una sufficiente prova di sostenibilità. Tutti e quattro i sistemi di certificazione sono garanti non soltanto di una produzione sostenibile, ma anche di una tracciabilità ininterrotta. Le importazioni di olio di palma o di olio di palmisti all'aliquota preferenziale in base al sistema di catene di approvvigionamento «Mass Balance» non sono ammesse. L'elenco dei sistemi riconosciuti sarà inoltre rivisto e aggiornato periodicamente con il coinvolgimento degli operatori interessati del mondo economico e della società civile. I sistemi che non soddisferanno più i criteri di sostenibilità del CEPA saranno cancellati dall'elenco. Viceversa, i nuovi sistemi di certificazione o le versioni aggiornate di quelli esistenti potranno essere rivalutati e aggiunti all'elenco se in grado di dimostrare la conformità ai criteri di sostenibilità del CEPA.

L'importatore certificato secondo uno di questi sistemi può richiedere alla SECO un attestato di sostenibilità. Se la domanda è approvata, l'importatore può importare olio di palma dall'Indonesia su base preferenziale (tenuto conto anche degli altri criteri come la prova dell'origine o il trasporto in cisterne da 22 t) e si impegna, nella dichiarazione doganale, a garantire che anche le merci di ogni singola spedizione siano certificate secondo i rispettivi standard di sostenibilità. Al momento dello sdoganamento l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) controlla automaticamente se l'importatore possiede l'autorizzazione necessaria. Inoltre, secondo l'articolo 31 della legge del 18 marzo 2005⁵ sulle dogane (LD), per cinque anni a decorrere della data d'importazione l'AFD può verificare mediante controlli domiciliari l'effettiva certificazione delle merci di ogni singola spedizione (p. es. in caso di sospetti d'abuso). Se a seguito dei controlli dovesse risultare che una spedizione non è stata debitamente certificata, l'autorità può reclamare la restituzione della differenza di dazio in applicazione dell'articolo 12 della legge federale del 22 marzo 1974⁶ sul diritto penale amministrativo (DPA). A seconda dell'infrazione, l'importatore può essere sanzionato secondo l'articolo 117 LD.

3 Commento ai singoli articoli

Qui di seguito sono commentati i singoli articoli dell'ordinanza.

Art. 1 Importazione di olio di palma e di olio di palmisti all'aliquota di dazio preferenziale

L'ordinanza disciplina come debba essere fornita la prova di sostenibilità affinché l'olio di palma (olio di palma e sue frazioni, cfr. voce tariffaria 1511) e l'olio di palmisti (olio di palmisti e sue frazioni, cfr. voce tariffaria 1513) possano essere importati dall'Indonesia all'aliquota di

⁴ Lo studio è pubblicato all'indirizzo: www.palmoelnetzwerk.ch > News > Benchmarking Study on Sustainability Standards for the Palm Oil Sector

⁵ RS 631.0

⁶ RS 313.0

dazio preferenziale prevista dal CEPA. Le aliquote preferenziali sono fissate nell'ordinanza del 27 giugno 1995⁷ sul libero scambio 2, che recepisce nel diritto nazionale le concessioni fatte all'Indonesia secondo il CEPA ed elenca le condizioni alle quali vengono accordate: oltre all'obbligo di fornire la prova di sostenibilità, devono essere rispettate le regole di origine. L'olio di palma e l'olio di palmisti devono inoltre essere trasportati in Svizzera in cisterne da al massimo 22 tonnellate (eccezione: olio di palma «Red Virgin» in bottiglie di non più di 2 litri). I criteri di sostenibilità sono definiti nella presente ordinanza. Se il CEPA sarà approvato spetterà al Consiglio federale adeguare l'ordinanza sul libero scambio 2.

Le importazioni non preferenziali di olio di palma e olio di palmisti dall'Indonesia nonché tutte le importazioni preferenziali e non preferenziali di olio di palma e olio di palmisti dal resto del mondo non rientrano nel campo d'applicazione della presente ordinanza. Questa merce può quindi essere importata anche senza prova di sostenibilità.

Art. 2 Prova di sostenibilità: forma, termine e validità

L'articolo 2 stabilisce che la prova di sostenibilità è fornita mediante un certificato della catena d'approvvigionamento rilasciato da uno dei sistemi di certificazione riconosciuto di cui all'articolo 3. La premessa è che l'importatore si procuri anticipatamente questo certificato conformandosi alle regole del rispettivo sistema di certificazione. Con il certificato della catena di approvvigionamento l'importatore può acquistare olio di palma o di palmisti prodotto in conformità con uno dei sistemi di certificazione elencati all'articolo 3 e venderlo come olio di palma o di palmisti certificato. Il certificato della catena di approvvigionamento ha una validità di cinque anni e viene verificato ogni anno da una società di audit indipendente; affinché il certificato possa essere approvato, l'importatore deve presentare alla SECO una domanda in tal senso, disciplinata in dettaglio all'articolo 4. Con l'approvazione di questa domanda, la prova di sostenibilità è considerata fornita.

Art. 3 Sistemi di certificazione riconosciuti

I seguenti sistemi di certificazione sono stati giudicati una prova di sostenibilità sufficiente secondo i requisiti del CEPA:

- certificazione secondo la *Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*, modello di catena di approvvigionamento *Identity Preserved (IP)* in base agli *RSPO Principles and Criteria* del 2013 o del 2018⁸ e ai *Supply Chain Certification Systems* del 2017 o del 2020⁹;
- certificazione secondo la RSPO, modello di catena di approvvigionamento *Segregated (SG)*, in base agli *RSPO Principles and Criteria* del 2013 o del 2018¹⁰ e ai *Supply Chain Certification Systems* del 2017 o del 2020¹¹;
- certificazione secondo l'*International Sustainability and Carbon Certification PLUS (ISCC PLUS)*, *Segregated*, in base all'*ISCC PLUS System Document* del 2019¹²,

⁷ RS 632.319

⁸ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

⁹ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

¹⁰ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

¹¹ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

¹² Consultabile all'indirizzo www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC PLUS > ISCC PLUS System Document.

versione 3.2, e all'*ISCC 203 Traceability and Chain of Custody Document* del 2019¹³, versione 3.1;

- certificazione secondo il *Palm Oil Innovation Group* (POIG) in combinazione con la RSPO IP o la RSPO SG, in base ai *Palm Oil Innovation Group Verification Indicators* del 2019¹⁴.

Secondo la valutazione di benchmarking, questi quattro sistemi di certificazione sono i più rigorosi standard per l'olio di palma attualmente in commercio. Soddisfano inoltre criteri esaustivi in materia di *governance*, trasparenza e tracciabilità (cfr. commento all'art. 6). I sistemi di certificazione comprendono requisiti sia per la produzione sostenibile dell'olio di palma o di palmisti sia per la tracciabilità della merce lungo le catene di approvvigionamento.

Nell'ordinanza si rimanda alla versione più recente di questi sistemi. Poiché la certificazione è valida per diversi anni e i certificati basati su versioni precedenti possono ancora essere in circolazione, anche queste versioni sono menzionate nell'elenco dei sistemi. I principi e i criteri della RSPO, ad esempio, sono rivisti a cadenza quinquennale, l'ultima volta nel 2018, e i rispettivi certificati sono validi per cinque anni. Un certificato rilasciato nel 2017 in base a una versione del 2013 è quindi valido fino al 2022 e viene pertanto riconosciuto in base all'ordinanza. I riferimenti alle diverse versioni dei sistemi saranno regolarmente aggiornati per garantire che vengano citate soltanto le versioni ancora in circolazione.

Art. 4 Domanda di approvazione della prova di sostenibilità

Chi intende importare olio di palma o olio di palmisti dall'Indonesia all'aliquota preferenziale deve prima presentare una domanda alla SECO per l'approvazione del certificato di sostenibilità. Questa domanda comprende un modulo debitamente compilato con i dettagli del richiedente e il certificato della catena d'approvvigionamento. La SECO verifica se le informazioni contenute nel modulo e nel certificato corrispondono a quelle fornite nei sistemi di certificazione e se il certificato è valido. L'esito della verifica è comunicato al richiedente mediante decisione formale. Se approva la domanda, la SECO assegna al richiedente un numero identificativo e informa l'AFD di conseguenza.

La SECO può subordinare l'approvazione a condizioni specifiche. Può ad esempio chiedere che l'importatore la informi di propria iniziativa della scadenza del certificato. L'approvazione resta valida fintantoché è valido il certificato della catena di approvvigionamento. La validità dei certificati viene verificata dalla SECO a intervalli regolari.

Art. 5 Dichiarazione doganale

Al momento della dichiarazione doganale l'importatore che ha ottenuto dalla SECO un'autorizzazione d'importazione mediante certificato della catena d'approvvigionamento deve indicare il proprio numero identificativo. Potrà beneficiare dello sdoganamento preferenziale soltanto se le informazioni sul suo conto e il numero identificativo corrispondono ai dati depositati presso l'AFD.

Con la dichiarazione doganale l'importatore conferma che il suo olio di palma o di palmisti è effettivamente stato certificato in base a uno dei sistemi elencati all'articolo 3 e che soddisfa anche le altre condizioni per le importazioni preferenziali (p. es. le regole d'origine).

¹³ Consultabile all'indirizzo www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC EU > ISCC EU 203 – Traceability and Chain of Custody.

¹⁴ Consultabile all'indirizzo www.poig.org > The POIG Charter > POIG Verification Indicators.

L'importatore deve poterlo comprovare anche in caso di controlli a posteriori da parte dell'AFD (p. es. in caso di sospetti d'abuso). Se non è in grado di farlo, l'autorità può reclamare la differenza del dazio in applicazione dell'articolo 12 della legge federale del 22 marzo 1974¹⁵ sul diritto penale amministrativo (DPA). A seconda dell'infrazione, l'importatore può anche essere sanzionato secondo l'articolo 117 e seguenti della legge del 18 marzo 2005¹⁶ sulle dogane (LD).

Art. 6 Verifica dei sistemi di certificazione

In collaborazione con l'UFAM, la SECO riesamina regolarmente i sistemi di certificazione approvati per garantire che siano idonei a certificare che l'olio di palma da importare sia conforme agli obiettivi di sostenibilità previsti dal CEPA. Nel farlo provvede in particolare affinché le organizzazioni di normazione garantiscano l'attuazione efficace dei sistemi di certificazione, che operino in modo trasparente e che tali sistemi siano controllati da organismi indipendenti. Per essere inserito nell'elenco dell'articolo 3, un sistema di certificazione deve garantire la tracciabilità dell'olio di palma. L'Amministrazione federale terrà conto delle eventuali segnalazioni provenienti da terzi, ad esempio dall'industria e in particolare dalla società civile. Se necessario la SECO consulterà gli esperti dei settori interessati.

Se un sistema di certificazione ammesso secondo l'articolo 3 non soddisfa più i requisiti elencati all'articolo 6 capoverso 1, il Consiglio federale lo cancella dall'elenco dell'articolo 3. L'Esecutivo può inoltre verificare in qualsiasi momento se i sistemi di certificazione soddisfano ancora i requisiti predefiniti, in particolare se si sospettano problemi sistemici.

È possibile, infine, valutare sistemi di certificazione nuovi o versioni rivedute/versioni esistenti sulla base dei criteri di cui al capoverso 1 e, se necessario, aggiungerli all'elenco dei sistemi approvati di cui all'articolo 3.

Art. 7 Entrata in vigore

L'esatta data di entrata in vigore, che dovrà coincidere con quella del CEPA, sarà fissata in un secondo momento. La condizione di sostenibilità sarà quindi applicata fin dal primo giorno di validità dell'Accordo, sempre che il popolo svizzero lo approvi alle urne il 7 marzo 2021.

4 Ripercussioni dell'ordinanza

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La verifica delle prove di sostenibilità e la revisione dei sistemi di certificazione ammessi comporteranno per gli uffici interessati un carico di lavoro supplementare, che dovrebbe però risultare contenuto dato che il controllo dei certificati delle catene d'approvvigionamento assorbe soltanto poche risorse e quello dei sistemi di certificazione approvati viene solitamente effettuato regolarmente a distanza di qualche anno. Le risorse esistenti dovrebbero pertanto bastare. Per la Confederazione non si prevedono quindi ripercussioni né finanziarie né in termini di personale o di altro tipo.

¹⁵ RS 313.0

¹⁶ RS 631.0

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'ordinanza non ha ripercussioni per i Cantoni.

4.3 Ripercussioni per l'economia

L'ordinanza non ha alcun impatto sull'economia perché riguarda un numero molto limitato di aziende e si applica solo all'olio di palma importato dall'Indonesia all'aliquota preferenziale. L'attuazione di questo testo normativo riflette inoltre la prassi del mercato svizzero, che consiste nell'importare olio di palma prodotto in maniera sostenibile basandosi su certificati di approvvigionamento, il che significa che per le aziende interessate gli oneri supplementari saranno probabilmente molto esigui. L'ordinanza consente anche di sfruttare le concessioni sull'olio di palma e l'olio di palmisti alle condizioni previste dal CEPA, cosa che dovrebbe permettere alle aziende interessate di risparmiare sui costi.

4.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

L'ordinanza non ha ripercussioni né sulla società né sull'ambiente in Svizzera. Consente di attuare efficacemente la condizione di sostenibilità a cui sono subordinate le concessioni sull'olio di palma accordate all'Indonesia nell'ambito del CEPA. In questo modo si crea un incentivo concreto per una produzione di olio di palma più sostenibile in Indonesia e si garantisce che il CEPA non venga sfruttato per incentivare nel Paese asiatico il commercio di olio di palma prodotto a scapito della società e dell'ambiente. Attraverso la condizione di sostenibilità e l'attuazione a livello nazionale, la Svizzera rafforza inoltre gli sforzi globali per una produzione sostenibile dell'olio di palma. Il ricorso ad alcuni dei sistemi di certificazione esistenti e la loro costante revisione alimentano infine la concorrenza tra le organizzazioni di normazione e la spinge nella direzione di una maggiore sostenibilità.

5 Aspetti giuridici

5.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La presente ordinanza si riallaccia agli impegni internazionali della Svizzera definiti nel CEPA. Disciplina e specifica le modalità di attuazione della condizione di sostenibilità a cui sono subordinate le concessioni svizzere sull'olio di palma indonesiano. I sistemi di certificazione selezionati soddisfano e garantiscono il rispetto dei criteri di sostenibilità del CEPA. In sede di elaborazione dell'ordinanza si è cercato di definire i requisiti in maniera per quanto possibile diretta e chiara, badando affinché la loro attuazione non comporti oneri eccessivi per gli esportatori, gli importatori e le autorità preposte ai controlli. L'attuazione della condizione di sostenibilità deve quindi essere particolarmente rigorosa, ma al tempo stesso ostacolare il meno possibile gli scambi commerciali tra le parti.

La presente ordinanza è anche compatibile con la normativa OMC. Il CEPA è un accordo commerciale preferenziale ai sensi dell'articolo XXIV:8 (b) del GATT. Il trattamento preferenziale previsto costituisce quindi una deroga consentita al principio della nazione più favorita (NPF). Questo trattamento preferenziale può essere vincolato a ulteriori condizioni, sempre che l'altra parte le accetti. Una di queste è appunto la condizione di sostenibilità a cui sono subordinate le concessioni sull'olio di palma. Le concessioni concordate nel CEPA e le condizioni a cui sono soggette non hanno alcuna incidenza sulle tariffe per l'olio di palma applicate dalla Svizzera nei confronti delle altre parti contraenti dell'OMC.

5.2 Basi legali

La presente ordinanza del Consiglio federale è emanata in virtù dell'articolo 3 della legge federale del 25 giugno 1982¹⁷ sulle misure economiche esterne e dell'articolo 130 della legge del 18 marzo 2005¹⁸ sulle dogane.

¹⁷ RS **946.201**

¹⁸ RS **631.0**