



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Agosto 2020

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

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. Il Parlamento lo ha approvato nella sessione invernale 2019. Contro la sua adozione era stato indetto il referendum, accolto dal popolo svizzero il 7 marzo 2021.

La Svizzera ha accordato 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 sarà mantenuta) e per l'olio di palma utilizzato a scopi tecnici o per la produzione di minestre e salse.

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 a lungo termine l'Indonesia guadagni nuove quote di mercato a scapito di altri Paesi, tra cui la Malaysia.

Le concessioni sull'olio di palma sono subordinate a condizioni specifiche. 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 sulla sostenibilità. Inoltre, i contingenti potranno essere sfruttati soltanto se l'olio di palma è importato in cisterne di 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 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*

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.

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 di al massimo 22 tonnellate, quella sulla sostenibilità (art. 8.10 CEPA) va specificata. Per questo motivo il Consiglio federale ha elaborato la presente ordinanza.

2 Punti essenziali dell'atto normativo

Il suddetto articolo è determinante per l'attuazione della condizione di sostenibilità. Per poter verificare se un importatore rispetta i criteri del CEPA, l'articolo deve essere specificato in un'ordinanza. L'attuazione della condizione di sostenibilità deve 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 in Indonesia. L'attuazione si basa pertanto sui sistemi di certificazione più ambiziosi, 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 per 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. Il risultato di questa procedura è 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, che 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 prova di sostenibilità sufficiente. Tutti e quattro sono garanti non soltanto di una produzione sostenibile, ma anche di una tracciabilità ininterrotta. Le importazioni di olio

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

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 presentare alla SECO una domanda di trattamento preferenziale. Se 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 di 22 t). Nella dichiarazione doganale deve però impegnarsi a garantire che anche le merci di ogni singola spedizione siano certificate secondo il rispettivo standard di sostenibilità.

In sede di sdoganamento l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) può verificare la certificazione di ogni singola spedizione e negare il trattamento preferenziale all'importatore che non è in grado di provarla. Chi rilascia dichiarazioni false o ottiene con la frode una tariffa doganale preferenziale può essere punito secondo la legge del 18 marzo 2005⁵ sulle dogane (LD; art. 117 e segg.). Per cinque anni dalla data d'importazione l'AFD può inoltre verificare mediante controlli domiciliari (art. 31 LD) la certificazione di ogni spedizione, ad esempio in caso di sospetto d'abuso. Se 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 anche essere sanzionato secondo l'articolo 117 LD. Le indicazioni per comprovare le certificazioni vanno fornite nella forma specificata dall'AFD. I documenti corrispondenti devono essere conservati per cinque anni (art. 96 lett. d dell'ordinanza del 1° novembre 2006⁷ sulle dogane).

3 Commento ai singoli articoli

Sono commentati qui di seguito i singoli articoli dell'ordinanza.

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

L'ordinanza stabilisce come deve 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 dazio preferenziale prevista dal CEPA. Le aliquote preferenziali sono fissate nell'ordinanza del 27 giugno 1995⁸ 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

⁵ RS 631.0

⁶ RS 313.0

⁷ RS 631.01

⁸ RS 632.319

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 Requisiti per l'importatore

L'articolo 2 stabilisce che per fornire la prova di sostenibilità l'importatore deve essere in possesso di un certificato della catena di approvvigionamento valido rilasciato in base a uno dei sistemi di certificazione ammessi 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. L'importatore deve inoltre presentare alla SECO una domanda di trattamento preferenziale, disciplinata in dettaglio all'articolo 4. Se la domanda viene approvata, può beneficiare dell'aliquota preferenziale.

Art. 3 Sistemi di certificazione ammessi

I seguenti sistemi di certificazione sono giudicati sufficienti per fornire la prova di sostenibilità secondo i requisiti del CEPA (sistemi di certificazione ammessi):

- 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 2018⁹ e ai *Supply Chain Certification Systems* del 2017 o del 2020¹⁰;
- certificazione secondo la RSPO, modello di catena di approvvigionamento *Segregated (SG)*, in base agli *RSPO Principles and Criteria* del 2013 o del 2018¹¹ e ai *Supply Chain Certification Systems* del 2017 o del 2020¹²;
- certificazione secondo l'*International Sustainability and Carbon Certification PLUS (ISCC PLUS)*, *Segregated*, in base all'*ISCC PLUS System Document* del 2019¹³, versione 3.2, e all'*ISCC 203 Traceability and Chain of Custody Document* del 2019¹⁴, 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 2019¹⁵.

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

⁹ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

¹⁰ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

¹¹ Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

¹² Consultabile all'indirizzo www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

¹³ Consultabile all'indirizzo www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC System Documents > ISCC PLUS.

¹⁴ Consultabile all'indirizzo www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC System Documents > ISCC EU (RED I) > ISCC EU 203 – Traceability and Chain of Custody.

¹⁵ Consultabile all'indirizzo www.poig.org > The POIG Charter > POIG Verification Indicators.

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.

L'ordinanza 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 ammessi. 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 dall'ordinanza. A questo proposito viene precisato che a partire da novembre 2019 i produttori certificati secondo la RSPO 2013 devono rispettare i requisiti della versione del 2018. I riferimenti alle diverse versioni saranno regolarmente aggiornati per garantire che siano citate soltanto quelle ancora in circolazione.

Art. 4 Autorizzazione preferenziale

Chi intende importare olio di palma o olio di palmisti dall'Indonesia all'aliquota preferenziale deve prima presentare alla SECO una domanda di trattamento preferenziale. Questa domanda comprende un modulo debitamente compilato con indicazioni sul richiedente e il certificato della catena di approvvigionamento. La SECO verifica se le informazioni contenute nel modulo che ha messo a disposizione e nel certificato corrispondono a quelle dei 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 di autorizzazione e informa l'AFD. Può subordinare l'approvazione a condizioni specifiche.

Art. 5 Validità dell'autorizzazione preferenziale

L'autorizzazione preferenziale vale per tutte le importazioni di olio di palma o di olio di palmisti per il quale è stato rilasciato il certificato. La sua validità coincide con quella del certificato della catena di approvvigionamento. Se il certificato viene revocato o se scade, l'importatore deve immediatamente notificarlo alla SECO. Quest'ultima verifica a intervalli regolari la validità dei certificati.

Art. 6 Dichiarazione doganale

Nella dichiarazione doganale l'importatore che ha ottenuto dalla SECO un'autorizzazione preferenziale per l'importazione di olio di palma o di olio di palmisti dall'Indonesia deve indicare il rispettivo numero. Potrà beneficiare dello sdoganamento preferenziale 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 l'olio di palma o l'olio di palmisti indonesiano è effettivamente certificato secondo uno dei sistemi di certificazione ammessi di cui all'articolo 3 e che soddisfa anche gli altri requisiti per le importazioni preferenziali (p. es. le regole d'origine) previsti dal CEPA.

Al momento dell'importazione in Svizzera l'AFD può verificare l'effettiva certificazione delle singole spedizioni. Su un documento di accompagnamento che permette di identificare la merce (p. es. sul bollettino di consegna o sulla fattura), l'importatore deve fornire le seguenti informazioni:

1. la denominazione del sistema di certificazione e del certificato della catena di

approvvigionamento di cui all'articolo 3 (p. es. «RSPO IP»);

2. il nome della ditta e, se previsto dal sistema di certificazione, il numero di membro del produttore e dei fornitori intermedi;
3. il numero del certificato del produttore e dei certificati dei fornitori intermedi.

L'importatore deve inoltre presentare un estratto del sistema di tracciamento (se previsto dal sistema di certificazione) che riporti in modo comprensibile la catena di approvvigionamento (aziende coinvolte e rispettivi numeri di membri). L'AFD prescrive la forma in cui le informazioni vanno fornite.

L'AFD può usare queste informazioni per controllare la validità dei certificati dei soggetti coinvolti nella catena di approvvigionamento. Se rileva irregolarità può negare l'importazione preferenziale.

In vista di eventuale controllo domiciliare (p. es. per sospetto d'abuso) l'importatore deve poter esibire i suddetti documenti per un periodo di cinque anni. Se non è in grado di farlo, l'autorità può reclamare il rimborso della differenza di dazio (art. 12 DPA) e, a seconda dell'infrazione, sanzionare l'importatore (art. 117 segg. LD).

Art. 7 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 del CEPA. Nel farlo si assicura in particolare che le organizzazioni di normazione garantiscano l'attuazione efficace dei sistemi di certificazione, che operino in modo trasparente e che i 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 riconosciuto di cui all'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 oppure versioni rivedute o esistenti sulla base dei criteri di cui al capoverso 1 e, se necessario, aggiungerli all'elenco dei sistemi riconosciuti dell'articolo 3.

Art. 8 Entrata in vigore

L'entrata in vigore dell'ordinanza sarà fatta coincidere con l'entrata in vigore del CEPA.