

Origine delle merci



ORIGINE DELLE MERCI

a cura di Sara Armella



Si ringraziano:
l'avv. Sara Armella ed il dottor Vincenzo Rovelli per la collaborazione;
il Presidente ed i componenti del Customs Advisory Body;
il dottor Enrico Perticone;
la Segreteria di Fedespedi.

Milano, settembre 2021

Divieto di utilizzo e riproduzione a norma di legge.



FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE
IMPRESE DI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI

Via E. Cornalia, 19 - 20124 Milano

 +39 02 671541

 +39 02 67072285

 fedespedi@fedespedi.it

 www.fedespedi.it

 <https://www.linkedin.com/company/fedespedi/>

SOMMARIO

Introduzione	pag. 7
Premessa	» 9
1. L'ORIGINE NON PREFERENZIALE	» 13
1.1 Funzione della determinazione dell'origine di un prodotto.....	» 13
1.2. L'origine non preferenziale.....	» 14
1.3. Prodotti interamente ottenuti.....	» 15
1.4. Prodotti alla cui produzione contribuiscono due o più paesi	» 15
1.5. La prova dell'origine non preferenziale	» 22
1.6. Il certificato di origine vs. l'EUR1: cos'è e chi lo rilascia (a cura di V. Rovelli).....	» 24
1.7. L'I.V.O. (a cura di V. Rovelli).....	» 26
 2. L'ORIGINE PREFERENZIALE	 » 29
2.1. Gli accordi internazionali	» 30
2.2. Le condizioni sostanziali	» 31
2.3. Preferenze unilaterali e sistema Spg.....	» 36
2.4. Criteri di individuazione dell'origine	» 38
2.5. Il cumulo dell'origine	» 38
2.6. Le clausole antiabuso per il riconoscimento dell'origine preferenziale ..	» 40
2.7. Le condizioni procedurali	» 42
2.8. La dichiarazione del fornitore	» 46

INTRODUZIONE

La genesi di questo quaderno nasce dall'esigenza sempre più importante di fare chiarezza sul tema dell'origine anche, e soprattutto, alla luce delle novità in materia di EUR1 che Agenzia Dogane e Monopoli ha emanato nel corso dell'ultimo anno.

Lo scenario di un mondo commerciale sempre più globalizzato, che ha visto i confini dei traffici interni estendersi e comprendere tutta l'UE, ha come conseguenza l'aver spostato la competitività tra le aziende sugli scambi extra UE, sia su quelli consolidati sia, soprattutto, riguardo l'apertura di nuovi mercati.

Questi traffici impattano inevitabilmente con un momento doganale ricco di norme, in particolar modo sul tema dell'origine della merce.

Argomento, quest'ultimo, che può essere approcciato non solo dal punto di vista normativo doganale ma anche commerciale, in quanto un'azienda il cui prodotto sia di origine preferenziale avrà maggiori possibilità di ricavi rispetto ad un concorrente i cui prodotti siano non preferenziali: questo perché gli accordi di libero scambio sottoscritti tra il paese di esportazione e quello di importazione della merce tenderanno a premiare, con un abbattimento o un'esenzione del dazio, i prodotti fabbricati o sufficientemente lavorati all'interno dei paesi aderenti l'accordo.

Per questo motivo abbiamo voluto preparare un quaderno di facile comprensione, orientato più su aspetti pratici che teorici ed utile, soprattutto, ad un pubblico con poca familiarità circa le questioni doganali sul tema, ovvero che si sta affacciando per la prima volta al commercio extra UE.

Il contenuto del quaderno è il frutto dell'esperienza maturata negli anni da parte dell'avv. Sara Armella, dialogando con le aziende ed analizzando le loro diverse casistiche; il quaderno non vuole, e non deve, sostituire le figure professionali legate al mondo doganale i quali sono, e rimangono, gli attori principali nel guidare i loro clienti verso la scelta delle strategie doganali più corrette al fine di porre in concorrenza perfetta i loro prodotti.

Il quaderno vuole essere un primo strumento utile alle imprese affinché possano iniziare una sorta di due diligence interna sull'origine, ossia un momento di riflessione e approfondimento su un tema tanto ostico quanto strategico, che coinvolga tutti i vari settori aziendali che collaborano alla nascita ed alla commercializzazione dei loro prodotti.



Vincenzo Rovelli,
Componente Customs Advisory Body

PREMESSA

Definire l'origine doganale di un prodotto è un'operazione di grande importanza per individuare una serie di regole applicabili a quel determinato bene. L'origine doganale non va confusa con la nazionalità del venditore, con la localizzazione dei suoi stabilimenti o il luogo in cui è concluso il contratto di fornitura internazionale, benché questi aspetti rivestano particolare significato anche ai fini della tassazione diretta e indiretta. Di conseguenza, la presenza di intermediari o agenti nella distribuzione di una merce non modifica l'origine doganale di un prodotto.

L'origine doganale non va neppure confusa con la provenienza della merce, che identifica soltanto il luogo di partenza del trasporto internazionale. Lo Stato di origine dei beni è quello in cui i beni sono stato prodotti o realizzati, secondo i criteri previsti per l'applicazione della tariffa doganale o le norme sulle restrizioni quantitative o altre misure inerenti gli scambi. Questa definizione ricalca quanto previsto dall'Allegato D1 e dall'Allegato K della Convenzione di Kyoto, che è la Convenzione internazionale sottoscritta sotto l'egida della World Customs Organization, sulla semplificazione e l'armonizzazione delle procedure doganali. L'Unione europea opera una distinzione tra i prodotti interamente ottenuti in un paese rispetto a quelli realizzati in due o più Stati. Il paese in cui il bene subisce l'ultima trasformazione, se tale lavorazione corrisponde alle regole previste dalla normativa doganale, diventa il luogo di origine della merce.

Guardando alla funzione dell'origine, è necessario distinguere tra le regole di origine non preferenziale da quelle relative all'origine preferenziale. Le regole di origine non preferenziale sono contenute negli articoli da 59 a 63 CDU. L'art. 64 CDU invece rinvia, per le regole di origine preferenziale, ai Free Trade Agreements (Accordi di libero scambio) conclusi dall'Unione europea e alle norme del reg. 2015/2446, che contiene le regole UE sul Sistema delle preferenze generalizzate (art. 38 e artt. 41-70).

L'origine doganale della merce identifica il paese in cui il bene è venuto a esistenza o è stato realizzato e, insieme alla classifica e al valore, costituisce uno dei tre elementi essenziali della dichiarazione e della fiscalità doganale.

L'origine è una caratteristica intrinseca del prodotto, una sorta di "nazionalità" o di Dna, perché strettamente collegata al luogo e al modo in cui è stato realizzato, distinguendosi così dalla provenienza, che identifica soltanto il paese di spedizione del bene. Se la provenienza collega il prodotto allo Stato da cui ha avuto inizio il trasporto, l'origine integra, invece, un collegamento profondo, economico e giuridico, tra il bene e il paese in cui lo stesso è stato realizzato. Ogni prodotto si identifica con un paese: non vi possono essere beni privi di origine o identificabili con più paesi.

La definizione del concetto di origine delle merci risulta, pertanto, necessaria sia per l'import che per l'export¹.

In particolare, per quanto riguarda le operazioni di importazione nell'Unione europea, l'origine doganale è fondamentale per stabilire:

- » la tariffa daziaria applicabile al prodotto importato, ossia se il bene è soggetto alla Taric "paese Terzo" (origine non preferenziale);

¹ ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 269; 2015, p. 7; Moriconi L. - Zanga M., *Guida pratica sull'origine delle merci*, Milano, 2011, p. 5; Forte E.P. - Cerioni F. - Palacchino T., *Il diritto tributario comunitario*, Milano, 2004, p. 70.

- » se può avvalersi, invece, delle regole di origine preferenziale previste da uno dei numerosi accordi di libero scambio (Free trade agreements, cfr. capitolo 2) attualmente in vigore tra Unione europea e paesi partner, che prevedono la riduzione o l'eliminazione delle tariffe doganali e di altri ostacoli alle frontiere;
- » se il bene possa avvalersi del Sistema delle preferenze generalizzate (SPG) approvato nel quadro del principio di cooperazione allo sviluppo (articolo 208 TFUE) che garantisce una fiscalità doganale agevolata ai paesi in via di sviluppo;
- » oppure, ancora, se il bene è soggetto a particolari discipline, quali dazi antidumping, contingenti o quote di importazione, divieti o misure di salvaguardia.

Per quanto riguarda, invece, i prodotti in esportazione, l'origine doganale è fondamentale per stabilire:

- » se il bene, nel paese di importazione, ha diritto a un trattamento daziario agevolato sulla base di FTA tra Unione europea e paesi terzi (c.d. origine preferenziale, cfr. capitolo 2);
- » se il bene è soggetto a particolari dazi, quote, contingenti, misure sanitarie e fitosanitarie, regole dual use, ecc.;
- » l'etichettatura del prodotto e la possibilità di esporre la marcatura "Made in Italy".

Negli ultimi decenni, le regole di origine hanno acquisito un interesse sempre maggiore in ragione della delocalizzazione e segmentazione dei processi produttivi (c.d. supply value chain), al punto che un progetto WTO ipotizza il superamento del concetto di origine, suggerendo di definire i prodotti come "made in the world".

Nello scenario economico attuale, infatti, le imprese si concentrano sempre più sul loro core business, delegando ad aziende esterne la realizzazione di singole componenti del processo produttivo o di importanti segmenti dello stesso, al fine di investire meno in termini di risorse umane, scorte, costi di magazzino e di avere una maggiore flessibilità rispetto all'andamento del mercato². L'economia globale è del resto caratterizzata negli ultimi anni da un livello di integrazione e di interdipendenza mai conosciuto in precedenza: le catene di fornitura e di valore, interconnesse su scala mondiale, stanno modificando in maniera rilevante gli assetti produttivi per quanto riguarda il commercio internazionale e le specializzazioni.

In tale contesto, caratterizzato dalla delocalizzazione, dall'esternalizzazione delle funzioni e delle attività produttive, non sempre risulta agevole la corretta individuazione dell'origine doganale.

Per le imprese è fondamentale, dunque, assicurare la tracciabilità dei propri prodotti, analizzando l'origine delle materie prime utilizzate e dei vari componenti impiegati nel proprio processo produttivo e richiedendo ai fornitori le dichiarazioni necessarie. Questo sia al fine di ridurre i margini di rischio contestazioni (compliance) che di realizzare anche una corretta pianificazione doganale.

È altrettanto fondamentale prendere coscienza della distinzione tra merci di origine preferenziale e non preferenziale, non soltanto per l'esatta compilazione della dichiarazione doganale, ma anche per una corretta determinazione dei dazi e del costo economico delle forniture.

Un'attenta analisi di tali elementi consente, inoltre, di evitare di incorrere in violazioni che possono comportare anche responsabilità di rilevante entità.

Avv. Sara Armella

² Va precisato, tuttavia, che la crisi economica del 2008 così come la recente emergenza epidemiologica (Covid-19), hanno fatto prendere coscienza alle aziende della forte dipendenza che si è creata tra il mondo occidentale con altre parti del mondo (Cina e India *in primis*), determinando una revisione, e, talvolta, un accorciamento delle catene produttive (c.d. *reshoring*).



Sara Armella, avvocato cassazionista, ha esercitato, dal 1993 al 2008, attività professionale con il prof. Victor Uckmar, per il quale ha svolto per diversi anni attività didattica presso l'Università di Genova.

Nel 2008 ha fondato lo Studio Armella & Associati, con sedi in Milano e Genova, indicato dalla rivista Forbes tra "Le 100 eccellenze del legal in Italia" (20 Studi selezionati nel settore "Tax") e dalla rivista Top legal tra i migliori studi di diritto tributario. Lo Studio è tra i fondatori e unico membro italiano di Green lane, associazione internazionale di studi professionali indipendenti.

Presidente della Commissione Dogane & trade facilitation della Sezione Italiana della International Chamber of Commerce e delegato italiano presso la Commission on Customs and trade facilitation della ICC di Parigi.

Docente presso l'Università Bocconi, l'Università Statale di Milano e di Tor Vergata di Roma in Master e Corsi post-universitari, è professore a contratto presso ICE e "accademico del diritto doganale" della International Customs Law Academy – ICLA.

Autore della monografia "Diritto doganale dell'Unione Europea" (Egea-Università Bocconi, 2017), e di "EU Customs Code" (Bocconi University Press, 2017) e della voce "Tributi doganali" dell'Enciclopedia Giuridica Treccani, nonché di oltre cento articoli, pubblicati su riviste scientifiche nazionali e internazionali

1. L'ORIGINE NON PREFERENZIALE

1.1 Funzione della determinazione dell'origine di un prodotto

L'origine doganale della merce identifica il paese in cui il bene è venuto a esistenza o è stato realizzato e, insieme alla classifica e al valore, costituisce uno dei tre elementi essenziali della dichiarazione e della fiscalità doganale.

L'origine è una caratteristica intrinseca del prodotto, una sorta di “nazionalità”, in quanto determinata dal luogo e dal modo in cui questo è stato realizzato, distinguendosi così dalla provenienza, che identifica soltanto il luogo di partenza del trasporto internazionale. Se la provenienza collega il prodotto al paese in cui è stato fisicamente spedito, l'origine integra, invece, un collegamento giuridico ed economico tra il bene e il paese in cui lo stesso è stato realizzato. Ogni prodotto si identifica con un paese: non vi possono essere beni privi di origine o identificabili con più paesi. La definizione del concetto di origine delle merci risulta, pertanto, necessaria sia per l'import che per l'export³.

In particolare, per quanto riguarda le **operazioni di importazione** nell'Unione europea l'origine doganale è fondamentale per stabilire:

- » la tariffa daziaria applicabile al prodotto importato, ossia se il bene è soggetto alla Taric “paese Terzo” (origine non preferenziale);
- » se può avvalersi, invece, delle regole di origine preferenziale previste da uno dei numerosi accordi di libero scambio (*Free trade agreements*, cfr. capitolo 2) attualmente in vigore tra Unione europea e paesi partner, che prevedono la riduzione o l'eliminazione delle tariffe doganali e di altri ostacoli alle frontiere;
- » se il bene possa avvalersi del Sistema delle preferenze generalizzate (SPG) approvato nel quadro del principio di cooperazione allo sviluppo (articolo 208 TFUE) che garantisce una fiscalità doganale agevolata ai paesi in via di sviluppo;
- » oppure, ancora, se il bene è soggetto a particolari discipline, quali dazi antidumping, contingenti o quote di importazione, divieti o misure di salvaguardia.
- » Per quanto riguarda, invece, i prodotti in **esportazione**, l'originale doganale è fondamentale per stabilire:
- » se il bene, nel paese di importazione, ha diritto a un trattamento daziario agevolato sulla base di FTA tra Unione europea e paesi terzi (c.d. origine preferenziale, cfr. capitolo 2);
- » se il bene è soggetto a particolari dazi, quote, contingenti, misure sanitarie e fitosanitarie, regole dual use, ecc.;
- » l'etichettatura del prodotto e la possibilità di esporre la marcatura “*Made in Italy*”.

Negli ultimi decenni, le regole di origine hanno acquisito un interesse sempre maggiore in ragione della delocalizzazione e segmentazione dei processi produttivi (c.d. *supply value chain*), al punto che un progetto WTO ipotizza il superamento del concetto di origine, suggerendo

3 ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 269; 2015, p. 7; Moriconi L. - Zanga M., *Guida pratica sull'origine delle merci*, Milano, 2011, p. 5; LYONS T., *EC Customs law*, Oxford, 2018, p. 253; Forte E.P. - Cerioni F. - Palacchino T., *Il diritto tributario comunitario*, Milano, 2004, p. 70; MERCURIO V., *Lezioni di diritto doganale tributario*, Bologna, 2021, p. 101.

di definire i prodotti come “made in the world”. Nello scenario economico attuale, infatti, le imprese si concentrano sempre più sul loro core business, delegando ad aziende esterne la realizzazione di singole componenti del processo produttivo o di importanti segmenti dello stesso, al fine di investire meno in termini di risorse umane, scorte, costi di magazzino e di avere una maggiore flessibilità rispetto all'andamento del mercato. L'economia globale è del resto caratterizzata negli ultimi anni da un livello di integrazione e di interdipendenza mai conosciuto in precedenza: le catene di fornitura e di valore, interconnesse su scala mondiale, stanno modificando in maniera rilevante gli assetti produttivi per quanto riguarda il commercio internazionale e le specializzazioni.

In tale contesto, caratterizzato dalla delocalizzazione, dall'esternalizzazione delle funzioni e delle attività produttive, non sempre risulta agevole la corretta individuazione dell'origine doganale. Per le imprese è fondamentale, dunque, assicurare la tracciabilità dei propri prodotti, analizzando l'origine delle materie prime utilizzate e dei vari componenti impiegati nel proprio processo produttivo e richiedendo ai fornitori le dichiarazioni necessarie. Questo sia al fine di ridurre i margini di rischio contestazioni (*compliance*) che di realizzare anche una corretta pianificazione doganale. Così come è fondamentale prendere coscienza della distinzione tra merci di origine preferenziale e non preferenziale, non soltanto per una corretta compilazione della dichiarazione doganale, ma anche per una corretta determinazione dei dazi e del costo economico delle forniture.

Un'attenta analisi di tali elementi consente, inoltre, di evitare di incorrere in violazioni che possono comportare anche responsabilità di rilevante entità.

1.2. L'origine non preferenziale

Il sistema di regole disciplinanti l'origine non preferenziale trova applicazione per tutti i prodotti realizzati in paesi con i quali l'Unione europea non ha siglato specifici accordi di libero scambio: in tali ipotesi, i beni sono soggetti all'aliquota daziaria prevista dalla tariffa doganale comune, stabilita annualmente dall'Unione europea⁴.

Nella prospettiva dell'esportatore, occorre invece considerare il mercato di destinazione dei beni e verificare se, con quel paese estero, l'Unione europea ha concluso un accordo di libero scambio. L'origine non preferenziale in esportazione, pertanto assume rilievo, nella generalità dei casi, tutte le volte in cui il prodotto sia destinato a un paese terzo privo di accordo FTA con l'Unione europea. Deve essere inoltre considerato che, anche in presenza di un FTA, il prodotto potrebbe comunque soggiacere alle norme sull'origine non preferenziale, quando non sono soddisfatti gli standard previsti dal FTA per il riconoscimento dell'origine preferenziale. La disciplina dell'origine non preferenziale è contenuta negli artt. 59-63 del CDU (Reg. UE 952/2013) oltre che nel regolamento delegato (Reg UE 2446/2015, artt. 31-36 e allegato 22-01, in prosieguo RD) e nel regolamento di esecuzione (Reg UE 2447/2015; artt. 57-59, in prosieguo RE). Risultano inoltre molto importanti, come vedremo, le Linee guida della Commissione UE in materia di origine non preferenziale (2018) e la nota delle Agenzie delle dogane del 16 luglio 2018, n. 70339.

La corretta interpretazione di tali norme è necessaria non soltanto per l'applicazione della tariffa doganale comune, ma anche per tutti i tipi di misure di politica commerciale non pre-

4 <https://aidaonline7.adm.gov.it/nsitaricinternet/>

ferenziale come dazi *anti-dumping*, dazi compensativi, embarghi commerciali, misure di salvaguardia, restrizioni quantitative o contingenti tariffari, regole dual use, appalti pubblici e statistiche commerciali.

L'importanza dell'origine non preferenziale non si limita tuttavia a questo, visto che è di fondamentale rilievo anche per attribuire la marcatura "*Made in*", fondamentale nella fase di commercializzazione, poiché, agendo sulla qualità percepita del prodotto, può arrivare a orientare le scelte degli acquirenti.

Nel nostro ordinamento, la marcatura "*Made in*" è oggetto di una serie di previsioni normative volte a prevenire e sanzionare l'apposizione di marchature di origine false o ingannevoli sui prodotti.

1.3. Prodotti interamente ottenuti

La prima categoria a cui va riconosciuta, senza dubbio, l'origine non preferenziale è quella dei "prodotti interamente ottenuti" (art. 60 CDU).

Si considerano, infatti, originarie di un determinato paese le merci ivi interamente prodotte. Si tratta di quei beni che presentano con uno Stato un legame diretto (per esempio i prodotti minerali, vegetali o animali) o indiretto, perché mediato da attività umane, come i prodotti della pesca o quelli estratti dal suolo o dal sottosuolo marini.

I prodotti interamente ottenuti sono oggetto di specifica definizione del legislatore europeo, allo scopo di non lasciare spazio a dubbi. L'elencazione di tali prodotti è tassativa ed è contenuta nell'articolo 31 RD, secondo cui si considerano «interamente ottenuti» nell'Unione europea o in un paese terzo: a) i prodotti minerari estratti dal suo suolo o dal suo fondo marino; b) i prodotti del regno vegetale ivi coltivati o raccolti; c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; d) i prodotti che provengono da animali vivi ivi allevati; e) i prodotti che provengono da animali macellati ivi nati e allevati; f) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; g) i prodotti dell'acquacoltura ove i pesci, i crostacei e i molluschi siano ivi nati e allevati; h) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare, al di fuori del suo mare territoriale, con le sue navi; i) i prodotti fabbricati a bordo delle sue navi officina, esclusivamente con prodotti di cui alla lettera h); j) gli articoli usati, a condizione che siano ivi raccolti e possano servire soltanto al recupero delle materie prime; k) gli scarti e i residui provenienti da operazioni manifatturiere ivi effettuate; l) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino al di fuori del suo mare territoriale, purché esso abbia diritti esclusivi per lo sfruttamento di suolo o sottosuolo di cui trattasi; m) le merci ivi ottenute esclusivamente con prodotti di cui alle lettere da a) a l).

1.4. Prodotti alla cui produzione contribuiscono due o più paesi

L'internazionalizzazione della rete dei fornitori di un'impresa rende sempre più frequente l'utilizzo, nel processo produttivo, di componenti e lavorazioni realizzate in paesi terzi.

In tali casi, trova applicazione il criterio di cui all'art. 60, par. 2, CDU, il quale prevede che *«le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione»*.

Gli artt. 32, 33 e 34 RD, forniscono i criteri in presenza dei quali merci ottenute dalla lavorazione/trasformazione di prodotti provenienti da più paesi o territori sono considerate originarie ai sensi dell'art. 60, par. 2, CDU e, cioè, quando nel paese di riferimento si verificano tutte le seguenti condizioni:

- a) ultima trasformazione o lavorazione sostanziale;
- b) processo economicamente giustificato;
- c) operazioni effettuate presso un'impresa attrezzata allo scopo;
- d) assenza delle operazioni minime, analiticamente indicate dall'articolo 34 RD.

a) Ultima trasformazione o lavorazione sostanziale (art 32 RD ed allegato 22-01 al RD)

L'ultima trasformazione o lavorazione può essere considerata "sostanziale" quando è in grado di attribuire ai componenti utilizzati un *quid pluris* rispetto al loro mero assemblaggio, così che il prodotto finito presenti caratteristiche peculiari rispetto alla mera sommatoria delle sue parti. Si tratta di casi in cui il prodotto che risulta dalla lavorazione abbia composizione e proprietà specifiche, che non aveva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione⁵.

Come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la determinazione dell'origine delle merci dev'essere effettuata in base ad una distinzione oggettiva e concreta fra prodotto base e prodotto trasformato, tenendo conto delle caratteristiche materiali specifiche di ciascuno dei suddetti prodotti.

L'ultima trasformazione o lavorazione è «sostanziale» solo qualora la merce che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche, che non possedeva prima di essere sottoposta a tale trasformazione o lavorazione. La Corte ha, dunque, precisato che le operazioni di trasformazione di un prodotto che non ne comportano una modifica sostanziale delle proprietà e della composizione, dato che consistono soltanto in una ripartizione e in una modifica del suo aspetto esteriore, non costituiscono una modifica qualitativa abbastanza marcata, da poter essere considerata come fabbricazione di un prodotto nuovo ovvero come costituente una fase importante della fabbricazione di detto prodotto.

Per "lavorazione sostanziale" si intende dunque quella fase del processo di produzione nel corso della quale tali merci acquisiscono la loro configurazione nonché proprietà e composizione specifiche, che non possedevano in precedenza e per le quali non sono previste modifiche qualitative importanti in futuro⁶.

Le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto ai fini della sua successiva utilizzazione, lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, non possono pertanto influenzare l'origine del prodotto stesso⁷.

Per valutare concretamente la sussistenza di tale condizione occorre in primo luogo verificare, se il prodotto di riferimento sia contemplato o meno tra quelli ricompresi nell'allegato 22-01 RD. A tale riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che il codice doganale autorizza la Com-

⁵ Corte di giustizia, 10 febbraio 2009, C-260/08, *Heko*, in *Racc.*, 2009, 11571; Corte di giustizia, 23 febbraio 1984, C-93/83, *Zenträg/Hauptzollamt Bochum*, in *Racc.*, 1984, 1095.

⁶ Vedi in tal senso, Corte di giustizia, 11 febbraio 2010, *Hoesch Metals and Alloys*, C-373/08; Corte di giustizia, 13 dicembre 2007, *Asda Stores*, C-372/06.

⁷ In questo senso si vedano Corte di giustizia, 26 gennaio 1977, C-49/76 *Gesellschaft für Überseehandel*, punto 6; Corte di giustizia, 23 febbraio 1984, C-93/83 *Zenträg/Hauptzollamt Bochum*, punto 13; Corte di giustizia, 10 dicembre 2009, C-260/08, *HEKO Industrieerzeugnisse*, punto 28 e Corte di giustizia, 11 febbraio 2010, C-373/08 *Hoesch Metals and Alloys*, punto 46.

missione ad adottare le misure di attuazione necessari⁸ e, in particolare, atti di esecuzione che abbiano l'obiettivo di precisare il modo in cui i criteri astratti enunciati all'articolo 60 CDU (previgente art. 24 cdc) devono essere interpretati e applicati in situazioni concrete (Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 2007, *Asda Stores*, C-372/06, punto 35).

Allo scopo di realizzare gli obiettivi di garantire la certezza del diritto e l'applicazione uniforme della normativa doganale dell'Unione, Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno delegato la Commissione a chiarire, in presenza di una o più categorie concrete di merci alla cui produzione hanno contribuito più paesi, quello di cui devono essere considerate originarie, essendo-vi realizzata l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale.

Il legislatore europeo ha infatti inteso superare astratte definizioni e ha optato per codificare nel dettaglio cosa si intenda per ultima lavorazione sostanziale per circa 500 voci doganali.

L'origine non preferenziale di un prodotto, come vedremo nei prossimi paragrafi, si deve pertanto verificare in due modi diversi, a seconda che il prodotto in esame sia o meno incluso nell'allegato 22-01 RD (si rimanda per maggiori dettagli ai paragrafi 5.1, 5.2. e 5.3 del presente capitolo).

b) Processo economicamente giustificato

La lavorazione o trasformazione deve essere altresì economicamente giustificata, vale a dire non deve trattarsi di un intervento non necessario e unicamente finalizzato all'attribuzione di un'origine diversa rispetto a quella che sarebbe effettivamente individuabile.

Tale condizione ha pertanto come finalità principale quella di impedire comportamenti elusivi, al fine di attribuire alla merce un'origine diversa da quella effettiva (Agenzia delle dogane, nota 16 luglio 2018 n. 70339/RU).

c) Operazioni effettuate presso un'impresa attrezzata allo scopo (art. 60 CDU)

La trasformazione o lavorazione deve essere eseguita infine da un soggetto che è nelle condizioni tecniche per poterla effettuare.

Tale presupposto ha la finalità di impedire che interventi successivi alla produzione, come la conservazione, il *packaging*, il mero assemblaggio, la gestione delle scorte, possano attribuire, al paese che li gestisce, l'origine del prodotto. Il riferimento all'impresa attrezzata comporta che una lavorazione sia idonea ad attribuire l'origine a un bene, soltanto nel caso in cui sia posta in essere da un produttore: non può conferire l'origine una lavorazione effettuata da un soggetto – distributore, magazzino, agente, spedizioniere – privo dei necessari requisiti tecnici.

Secondo quanto precisato dalla Corte di Giustizia, le operazioni che non richiedono speciali qualifiche del personale o imprese dotate di impianti particolari non comportano pertanto il conferimento dell'origine, giacché tali lavorazioni non possono considerarsi come conferenti caratteristiche o proprietà essenziali ai beni oggetto di lavorazione (Corte di giustizia, 13 dicembre 1989, C-26/88, *Brother International*).

Rientrano in tale concetto, ad esempio, le attività di disossamento, tritatura, macellazione e impacchettamento, realizzate nella lavorazione della carne bovina in quanto sono considerato

⁸ In tal senso, Corte di giustizia, 20 maggio 2021, *Renesola UK*, C-209/20; Corte di giustizia, 12 ottobre 2017, *X BV*, C-661/15, punti 44 e 45.

come attività di preparazione e conservazione in vista della vendita e non come trasformazione del prodotto (Corte di giustizia, 23 febbraio 1984, C-93/83 *Zentrag/Hauptzollamt Bochum*).

d) Assenza delle operazioni minime analiticamente indicate dall'articolo 34 RD

Il legislatore europeo, allo scopo di definire più chiaramente il concetto di “lavorazione sostanziale”, ha fornito un elenco di situazioni in cui tale presupposto è assente. L'articolo 34 prevede una serie di lavorazioni che, se riscontrate, escludono automaticamente l'acquisizione dell'origine nel paese in cui sono realizzate (art. 34 RD).

L'elenco delle “trasformazioni insufficienti” comprende:

- a. manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione in buone condizioni dei prodotti durante il loro trasporto e magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione da parti avariate e operazioni analoghe) o operazioni volte a facilitare la spedizione o il trasporto
- b. le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura o cernita, selezione, classificazione, assortimento, lavatura, riduzione in pezzi
- c. i cambiamenti d'imballaggio e le divisioni e riunioni di partite, le semplici operazioni di riempimento di bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di fissaggio a supporti di cartone o tavolette e ogni altra semplice operazione di condizionamento
- d. la presentazione delle merci in serie o insieme o la loro messa in vendita
- e. l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi
- f. la semplice riunione di parti di prodotti allo scopo di formare un prodotto completo
- g. lo smontaggio o il cambiamento di uso

il cumulo di due o più operazioni tra quelle di cui alle lettere da a) a g).

Se è stata posta in essere come ultima trasformazione una delle lavorazioni appena indicate, la merce non può pertanto essere considerata come originaria del paese dove tale operazione è stata eseguita, neppure se questa ha soddisfatto una delle regole primarie previste dall'allegato 22-01 (si rimanda a quanto si dirà nel paragrafo successivo).

1.4.1 Prodotti compresi nell'allegato 22-01

L'articolo 32 RD specifica la nozione di “ultima trasformazione o lavorazione sostanziale”.

Per un elenco di prodotti, contenuti nell'allegato 22-01 RD, è lo stesso legislatore europeo a indicare le condizioni in presenza delle quali il bene può definirsi di origine non preferenziale. L'articolo 32 RD stabilisce, per le sole merci contenute nell'allegato 22-01, che esse si considerano originarie del paese in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, definita e specificata all'interno del medesimo allegato.

Il legislatore ha pertanto inteso superare astratte definizioni e ha optato per codificare nel dettaglio cosa si intenda per ultima lavorazione sostanziale, per tutta una serie di prodotti. Ogni bene contenuto nell'allegato 22-01 ha infatti la propria regola di determinazione dell'origine non preferenziale.

Dal punto di vista operativo, prima ancora di esaminare il contenuto di tale elenco, occorre avere chiara la classificazione doganale del prodotto da analizzare. Il primo step da compiere è, pertanto, un approfondimento della voce doganale del bene: ogni errore compiuto in tale fase, infatti, inficerà l'approfondimento sull'origine.

Il secondo step da compiere è verificare se il prodotto sia incluso nell'allegato 22-01 RD o

meno. Nel primo caso occorrerà avere riguardo ai criteri ivi indicati, mentre per il secondo caso si consideri il paragrafo 4.2.

Per i prodotti in esso elencati, l'allegato 22-01 RD contiene due tipi di regole: le regole primarie e le regole residuali.

Le **regole primarie** sono generalmente associate alla modifica della classificazione tariffaria della merce, ma sono anche contemplate regole specifiche per alcuni prodotti (es. tessili). Solo nel caso in cui non sia possibile attribuire l'origine non preferenziale sulla base della regola primaria si ricorre alla regola residuale. Le **regole residuali** riconducono normalmente l'origine non preferenziale al paese in cui ha origine la maggior parte dei materiali utilizzati nella lavorazione, stabilito in base al valore o al peso, a seconda della tipologia di prodotto.

Occorre, pertanto, correttamente identificare la voce doganale del bene che deve essere esportato ed esaminare, all'interno dell'allegato 22-01, quali specifiche condizioni sono previste per il riconoscimento della trasformazione sostanziale. Se tali condizioni sono soddisfatte, potrà concludersi che l'origine doganale del prodotto è da riconoscersi a tale paese. Si tratta pertanto di una valutazione che necessariamente deve essere compiuta caso per caso, a partire dalla corretta classificazione del prodotto finale e della conoscenza delle componenti e delle lavorazioni utilizzate nelle trasformazioni.

* * * * *

La principale regola primaria di trasformazione è rappresentata dal cambio di **voce tariffaria (CTH)** secondo la quale le lavorazioni o trasformazioni, effettuate su materiali non originari, devono essere idonee a determinare la classificazione dei prodotti ottenuti in una voce tariffaria diversa da quella relativa a ciascuno dei materiali utilizzati. Si considera realizzato il c.d. salto di tariffa, qualora sia avvenuto il mutamento del codice di classificazione tariffaria a livello delle prime 4 cifre del SA (Sistema Armonizzato). Tale criterio richiede, pertanto, la corretta classificazione tariffaria dei materiali e dei componenti utilizzati, la quale deve essere confrontata con la classifica dei prodotti ottenuti, a seguito delle lavorazioni. Ad esempio, un'impresa italiana importa legno cinese (classificato alla voce doganale 4407) e produce scrivanie (voce doganale 9403).

Se la regola prevista fosse CTH, ossia il cambio delle prime 4 cifre della classificazione doganale, si potrebbe concludere che, grazie alla lavorazione eseguita nell'UE, i prodotti hanno acquisito origine (non preferenziale) unionale.

* * * * *

In maniera simile alla regola appena di indicata si comportano anche ulteriori criteri previsti dall'allegato 22-01 e in particolare:

- » la regola del **cambio di capitolo (CC)** che prevede che possa essere conferita l'origine ad un prodotto se la trasformazione effettuata nel paese è sufficiente a determinare il passaggio del bene da un capitolo della tariffa doganale ad uno diverso (cambio delle prime due cifre della voce doganale del SA).
- » La regola del **cambio di sottovoce doganale (CTSH)** che prevede che possa essere conferita l'origine se la trasformazione effettuata nel paese è idonea a determinare una classificazione del bene realizzato in una sottovoce della tariffa doganale differente da quella iniziale (cambio delle sei cifre del SA);

- » La regola del **cambio dello split all'interno della medesima voce doganale (CTHS)** che richiede il passaggio alla specifica descrizione della voce doganale (split di voce) del prodotto finito a partire da qualunque altra separazione (split) di detta voce o da qualunque altra voce; questa regola è ad esempio stata prevista per la voce 7210 di cui all'allegato 22-01 (prodotti laminati piatti);
- » La regola del **cambio dello split all'interno della medesima sottovoce doganale (CTSHS)** che richiede il passaggio alla specifica descrizione di sottovoce doganale (split di sottovoce) del prodotto finito a partire da qualunque altra separazione (split) di detta sottovoce o da qualunque altra voce; questa regola è ad esempio prevista per la voce 8202 39 (denti di seghe circolari).

* * * * *

I criteri indicati sono sovente affiancati o sostituiti dalla regola del **valore aggiunto**, secondo la quale l'incremento del valore, conseguente alle lavorazioni o trasformazioni effettuate e all'eventuale incorporazione di parti originarie del paese di produzione, deve rappresentare almeno una determinata percentuale del prezzo franco fabbrica del prodotto (Note introduttive, all. 22-01 RD)⁹.

In questa ipotesi, occorre tenere conto del prezzo dei vari componenti produttivi; la relativa regola riconosce l'origine doganale al paese, se è stata effettuata una lavorazione a partire da una percentuale limitata (per esempio fino al 45% o al 50%) di componenti non originari (NOM – *non original materials*).

Per "prezzo franco fabbrica" si intende il prezzo pagato per il prodotto al fabbricante, nel cui stabilimento è stata effettuata l'ultima lavorazione o trasformazione, purché comprenda il valore di tutti i materiali utilizzati e tutti gli altri costi correlati alla fabbricazione del prodotto stesso, previa detrazione di eventuali imposte interne, che siano o possano essere rimborsate al momento dell'esportazione del prodotto ottenuto (art. 37, RD).

* * * * *

La regola del **processo industriale** prevede invece un'indicazione precisa delle operazioni minime che devono essere effettuate nel territorio di uno Stato perché il prodotto finito possa acquisire l'origine di detto paese.

Ad esempio per gli indumenti di cuoio naturale o ricostituito la regola di origine applicabile è la seguente: cucitura o assemblaggio di due o più pezzi di cuoio naturale o ricostituito.

In questo caso, indipendentemente dalla classificazione doganale della materia prima o del prodotto finito e dal valore aggiunto, la cucitura o l'assemblaggio di due o più pezzi di cuoio è da considerare quale trasformazione conferente l'origine.

* * * * *

L'art. 35 RD contiene, infine, una speciale disciplina, relativa all'origine da attribuire agli accessori, agli utensili e ai pezzi di ricambio. Nel caso in cui tali beni siano consegnati insieme alle merci elencate nelle sezioni XVI, XVII e XVIII della nomenclatura combinata (materiale

⁹ La Corte di giustizia ha chiarito come il criterio del valore aggiunto debba considerarsi applicabile in via meramente secondaria e sussidiaria, giacché occorre fare primariamente riferimento a una distinzione oggettiva e concreta tra prodotto base e prodotto trasformato, tenendo conto delle caratteristiche materiali specifiche di ciascuno (in tal senso, Corte di giustizia, 23 febbraio 1984, C-93/83 *Zenträg/Hauptzollamt Bochum*; Corte di giustizia, 13 dicembre 1989, C-26/88, *Brother International*).

elettrico, da trasporto, apparecchi d'ottica, ecc.) e facciano parte del normale equipaggiamento del prodotto c.d. "principale", a essi deve essere attribuita la stessa origine di tale merce.

Nell'ipotesi in cui, ai beni indicati nelle sezioni di nomenclatura precedenti, siano destinati pezzi di ricambio c.d. "essenziali"¹⁰, questi ultimi, ancorché immessi in libera pratica prima del prodotto "principale", sono considerati avere la sua stessa origine, qualora si dimostri che l'impiego dei pezzi di ricambio essenziali, allo stadio della produzione, non avrebbe modificato l'origine del bene "principale".

Sempre al fine di individuare l'origine non preferenziale attribuibile a determinati prodotti, l'art. 36 RD identifica una serie di elementi neutri, che non possono essere presi in considerazione a tale scopo: energia e combustibile, impianti, attrezzature, macchine e utensili, nonché materiali che non sono destinati a determinare la composizione finale del prodotto¹¹.

1.4.2. Prodotti non compresi nell'allegato 22-01 RD

Per le merci non elencate nell'allegato 22-01, l'origine è determinata caso per caso, valutando qualsiasi processo o operazione che possa essere rilevante in relazione al concetto di ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, come definito all'articolo 60 CDU.

Non esistono, pertanto, norme giuridicamente vincolanti per i prodotti non elencati nell'allegato 22-01 RD.

Tuttavia, al fine di agevolare l'applicazione del criterio fondamentale dell'ultima trasformazione sostanziale per le merci diverse da quella la cui origine è definita dalla Commissione europea con l'allegato 22-01 RD, la Commissione ha pubblicato orientamenti specifici sul portale *European Commission – Taxation and Customs Union*¹². Si tratta, in particolare, delle c.d. regole di lista¹³, ossia di regole di trasformazione finalizzate a stabilire l'origine di tutti i prodotti classificati nella tariffa doganale comune.

La Corte di Giustizia ha ritenuto che le regole di lista contribuiscono alla determinazione dell'origine non preferenziale delle merci e facilitano un'interpretazione armonizzata all'interno dell'UE¹⁴. I giudici europei hanno però anche ripetutamente affermato che tali norme non hanno effetto giuridico vincolante¹⁵.

Anche l'Agenzia delle dogane è intervenuta sul punto, con la nota del 16 luglio 2018 n. 70339, allineandosi a quanto già da tempo previsto dalla Corte di Giustizia. In tale nota l'Agenzia

10 La norma intende, quali pezzi di ricambio "essenziali", unicamente quegli strumenti caratteristici e fondamentali per il prodotto precedentemente immesso in libera pratica o esportato, in mancanza dei quali non è assicurato il buon funzionamento dello stesso, né l'adeguata manutenzione o sostituzione di eventuali parti danneggiate (art. 35, par. 3, RD).

11 Infine, regole specifiche sono previste nell'allegato 22-01 RD, suddiviso in venti sezioni, riguardanti lavorazioni e trasformazioni inerenti numerosi materiali, fra cui le materie tessili e i loro manufatti. Per tali prodotti è stabilito che, se l'origine non può essere attribuita applicando le regole primarie, sarà individuato quale paese originario delle merci quello in cui ha origine la maggior parte dei materiali, come stabilito in base al valore degli stessi.

12 Le regole di lista sono consultabili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/nonpreferential-origin/table-list-rules-applicable-products-following-classification-cn_en

13 Commissione UE, Linee guida in materia di origine non preferenziale 2018 che sono reperibili anche al seguente indirizzo: https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/2870257/guidance-on-non-preferential-rules-of-origin_ita+finale.pdf/f122d326-0d1b-4431-857a-9380fc9131c7.

14 Corte di giustizia, 10 dicembre 2009, C-260/08 *HEKO Industrieerzeugnisse*, punti 20-21, 23; Corte di giustizia, 11 febbraio 2010, C-373/08, *Hoesch Metals and Alloys*, punti 39, 41.

15 Corte di giustizia, 31 gennaio 1979, C-114/78, *Yoshida*; Corte di giustizia, 13 dicembre 1989, C-26/88, *Brother International* punto 19; Corte di giustizia, 8 marzo 2007, C-447/05 e C-448/05, *Thomson e Vestel France*, punto 26.

chiarisce che, per verificare la richiamata condizione della lavorazione sostanziale, è possibile rifarsi agli strumenti interpretativi elaborati dall'Unione europea in sede di negoziati Wto, affermando quindi – per la prima volta – che essi rappresentano “un ausilio per la determinazione dell'origine non preferenziale”.

1.4.3. Esempi di origine non preferenziale di prodotti non presenti nell'allegato 22-01

Per tutti i prodotti che non sono presenti nell'Allegato 22-01, come detto, la valutazione dell'origine va compiuta caso per caso, anche se la Commissione europea, ha fissato dei criteri interpretativi (le c.d. regole di lista), non legalmente vincolanti, che possono essere utilizzate dagli operatori come ausilio nella determinazione dell'origine non preferenziale di un prodotto. Per chiarire questo concetto può essere utile fare alcuni esempi.

Il prodotto classificato al codice NC 9205 90 90 (strumenti musicali ad aria) pur non essendo codificato nell'allegato 22-01, secondo le regole di lista fissate dalla Commissione europea, può essere ritenuto trasformato sostanzialmente in un paese, quando la lavorazione ha apportato un valore aggiunto del 45% al prodotto finito o, in alternativa, a una modifica della voce tariffaria (cambio prime quattro cifre voce doganale).

Se, pertanto, un prodotto con il prezzo finale di 1070 euro è stato lavorato in Italia sulla base del materiale fornito da Taiwan per un importo di 560 euro, tale bene può essere considerato italiano, essendo il valore aggiunto derivante dalla manipolazione subita pari al 47,6%.

Il prodotto classificato al codice NC 8302 10 00 (cerniere per mobili), non codificato nell'allegato 22-01, può invece essere ritenuto realizzato in un paese, sempre secondo le regole di lista di cui sopra, solo quando l'ultima trasformazione abbia comportato un cambio di voce doganale. Se, ad esempio, i materiali impiegati per realizzare questo bene sono di origine cinese e sono classificati alla voce doganale 7325 (lavori in ferro), il prodotto avrà un'origine italiana, avendo subito nel nostro paese una lavorazione che ne ha modificato la nomenclatura combinata da 7325 a 8302 (Agenzia delle dogane, nota del 16 luglio 2018 n. 70339).

1.5. La prova dell'origine non preferenziale

Avendo riguardo alle procedure di importazione, l'individuazione dell'origine delle merci è un elemento fondamentale della dichiarazione di immissione in libera pratica. Il responsabile della corretta determinazione dell'origine è il dichiarante, il quale dovrebbe essere in possesso delle informazioni che consentono di determinare l'origine del bene.

Se nella dichiarazione in dogana è indicata una determinata origine non preferenziale delle merci, le autorità doganali possono richiedere al dichiarante di provare l'origine delle stesse, mediante presentazione di un documento, denominato certificato di origine. In caso di ragionevoli dubbi, le autorità possono richiedere, inoltre, qualsiasi altra prova complementare, necessaria all'accertamento dell'origine.

I certificati di origine sono esclusivamente destinati a provare l'origine delle merci e non attestano l'esportazione delle medesime.

Il certificato di origine non preferenziale deve essere redatto utilizzando l'apposito modello¹⁶ ed essere rilasciato dalle autorità competenti del paese terzo da cui provengono i prodotti o da un organismo affidabile, a tal fine debitamente autorizzato dalle autorità emittenti. L'organo

che ha emesso il certificato deve trattenerne una copia, necessaria in caso di controllo a posteriori da parte dell'autorità doganale (art. 57, par. 2, RE).

I certificati di origine, che devono contenere tutte le indicazioni per l'identificazione della merce cui si riferiscono¹⁷, di norma, devono essere rilasciati prima che i prodotti siano dichiarati per l'esportazione verso il paese terzo (art. 57, par. 3, RE). Possono essere emessi anche dopo l'esportazione, soltanto se il mancato rilascio tempestivo sia dovuto a errore, omissione involontaria o circostanze particolari (art. 57, par. 4, RE).

1.5.1. Origine non preferenziale in esportazione

Per i prodotti in esportazione dall'Unione europea, i certificati che attestano l'origine unionale sono rilasciati dalle Camere di commercio: l'ufficio competente è quello del luogo di produzione della merce o in cui ha il domicilio o la sede il richiedente. Tali certificati, di regola, si limitano ad attestare che i beni sono originari dell'Unione europea.

Per garantire un'applicazione uniforme a livello degli Stati membri in relazione al rilascio dei certificati di origine, le Camere di commercio europee hanno convenuto di applicare delle comuni "Linee guida europee"¹⁸. A partire dal 1° giugno 2019 le Camere di commercio emettono certificato informatico e la domanda di rilascio del certificato di origine deve essere presentata in modalità telematica, attraverso piattaforme in uso presso le Camere di commercio, con la firma digitale del richiedente.

La domanda in forma cartacea, con presentazione allo sportello camerale, rimane possibile soltanto nei seguenti casi: per le persone fisiche e i soggetti non iscritti al Registro delle imprese; per le imprese in casi eccezionali, quando autorizzate dalla Camera di commercio, per particolari motivi di urgenza o per temporanei problemi di ordine tecnico degli strumenti tecnologici (Ministero dello Sviluppo economico, nota 18 marzo 2019 n. 62321).

1.5.2. Accertamento e revisione dell'origine dichiarata all'importazione

Qualora l'autorità doganale di importazione abbia "fondati dubbi", circa l'autenticità dei certificati di origine presentati o l'esattezza delle informazioni ivi riportate, può richiedere, all'autorità che ha rilasciato il certificato, di consegnarle una copia dello stesso. Se entro sei mesi dall'invio della richiesta non è data risposta, le autorità doganali negano l'uso del regime d'importazione non preferenziale per i prodotti in questione (art. 59 RE)¹⁹.

Bisogna tenere conto che, nel contrasto all'evasione dei diritti doganali, un ruolo fondamentale è svolto dall'Ufficio europeo per la lotta Antifrode (Olaf), un organismo di alta specializzazione, cui è affidato il compito di indagare sui casi di frode ai danni del bilancio europeo. I dazi doganali, come noto, rappresentano significative voci attive per l'Unione e l'Olaf ha il potere di svolgere indagini, anche all'estero e con i poteri propri di un organismo inquirente, al fine di verificare se i diritti versati all'atto di importazione sono stati correttamente liquidati.

17 Si fa riferimento nello specifico a quantità, natura, contrassegni e numeri dei colli; tipo di prodotto, peso lordo e peso netto del prodotto, nome dello speditore. Queste indicazioni possono essere sostituite da altre, quali il numero o il volume, quando il bene è soggetto a notevoli cambiamenti di peso durante il trasporto oppure quando non è possibile stabilirne il peso o quando normalmente lo si identifichi con queste altre indicazioni.

18 http://images.rivlig.camcom.gov.it/IT/f/SERVIZI_ANAGRAFICO_CERTIFICATIVI/COMMERCIO_ESTERO/NORMATIVA/10/10066_RIVLIG_2462016.pdf.

19 In caso di esigenze commerciali particolari, il documento attestante l'origine può essere rilasciato all'interno dell'Unione, conformemente alle norme di origine in vigore nel paese o nel territorio di destinazione (art. 61, par. 3, CDU).

Poiché, come visto, l'origine doganale di un prodotto, è in grado di condizionare significativamente l'entità del dazio dovuto, non è raro che l'Olaf sia chiamato a svolgere un'ampia missione investigativa all'estero, al fine di appurare se gli stabilimenti produttivi siti in un determinato paese abbiano realmente eseguito una lavorazione idonea a conferire l'origine²⁰.

1.5.3. La cooperazione amministrativa (a cura di V. Rovelli)

Ai sensi dell'art. 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rubricato "Cooperazione amministrativa", l'esigenza di assicurare l'effettiva attuazione del diritto dell'Unione, se necessario mediante un'azione di sostegno delle amministrazioni statali, è considerata una questione di interesse comune. Il Trattato istituzionalizza la cooperazione amministrativa, consentendo all'Unione europea di sostenere gli sforzi dei paesi membri volti a migliorare l'interazione tra amministrazioni nazionali, in particolare attraverso lo scambio di informazioni e la mobilità di funzionari, nonché mediante programmi di formazione.

La cooperazione amministrativa in ambito doganale è un sistema di controllo e verifica a posteriori, ossia dopo l'accettazione della dichiarazione in dogana, delle dichiarazioni rese dal fornitore e dei certificati di origine rilasciati dai paesi membri ovvero dai paesi accordisti.

Tale possibilità è stabilita ai sensi degli articoli 59 e 66 del R.E. 2447/2015 i quali stabiliscono che le Autorità doganali possano chiedere di verificare se il certificato di origine è autentico o se l'origine dichiarata è stata stabilita correttamente o di confermare l'origine dei prodotti in questione.

Le autorità doganali indicano i motivi del controllo a posteriori e forniscono ogni informazione in loro possesso che faccia ritenere che le indicazioni figuranti nel certificato di origine sono inesatte o che il certificato di origine non è autentico.

Le autorità doganali dei vari paesi possono altresì trasmettere all'Autorità di un altro paese

1. una richiesta di verifica circa la veridicità del certificato emesso;
2. una richiesta di verifica sulla dichiarazione del fornitore che contenga informazioni e i documenti di cui dispongono ed indicando i motivi che giustificano la loro indagine.

In assenza di risposta entro un massimo di sei mesi (in alcuni casi 150 giorni) dalla data di richiesta della verifica, le autorità doganali negano l'uso del regime speciale d'importazione non preferenziale per i prodotti in questione ovvero annullano la prova dell'origine redatta sulla base della dichiarazione del fornitore liquidando la percentuale di dazio prevista e comminando una sanzione.

1.6. Il certificato di origine vs. l'EUR1: cos'è e chi lo rilascia (a cura di V. Rovelli)

Capita assai frequentemente che le aziende esportatrici confondano il Certificato di Origine con il Certificato di Circolazione EUR1; sono due documenti apparentemente simili ma, in realtà, diversi nella sostanza.

20 In relazione al valore delle verifiche eseguite dall'Olaf, la Corte di cassazione, con le ordinanze del 29 aprile 2020, n. 8337 e del 24 luglio 2020, n. 15864, ha stabilito due precedenti importanti per molti casi analoghi, ricordando che i verbali delle indagini promosse a livello europeo non possono considerarsi una prova privilegiata, dovendo la Dogana assolvere, in base ai principi generali, l'onere di dimostrare il fondamento della propria pretesa. La Suprema Corte ha chiarito che, in questi casi, spetta alle autorità doganali dello Stato di importazione fornire un'adeguata prova, mediante elementi di informazione oggettivi, che il certificato di origine del prodotto, fornito dall'esportatore, era errato. In questo senso, si era del resto, già espressa la Corte di Giustizia 16 maggio 2017, causa C.47/16, sottolineando la necessità di una verifica, caso per caso, dei dati oggettivi, circa l'origine doganale delle merci, a cui l'indagine è approdata.

Cerchiamo di fare un po' di chiarezza così da togliere i dubbi.

Tutto muove dalla distinzione tra un'origine geografica delle merci a fini doganali che è diversa dallo stesso concetto a fini commerciali in quanto da un lato abbiamo i beni oggetto di scambi internazionali dove la nozione giuridica di merce si rifà alla nozione economica, dall'altro tutte quelle regole a tutela di produttori/consumatori in quanto il luogo geografico in cui una merce è prodotta potrebbe attribuire alla stessa un valore aggiunto.

Punto di partenza per la distinzione tra i due documenti è pertanto il concetto di "origine" inteso come il luogo dove una specifica merce è prodotta in modo naturale ovvero a seguito di un'attività di trasformazione effettuata dal processo industriale.

Ancor più importante per distinguere un certificato di origine e da un Certificato EUR1 sono i concetti di origine preferenziale e NON preferenziale.

Il Certificato di Origine è il documento che attesta l'origine non preferenziale dei prodotti esportati verso paesi terzi e deve contenere tutte le informazioni necessarie ad identificare la merce e comprovare che questa sia originaria di un determinato paese.

Il Certificato di Origine non serve a certificare la spedizione e non è considerato rappresentativo della merce: per queste informazioni esistono le polizze di carico, le lettere di vettura, o altri documenti di accompagnamento.

Fondamento giuridico del Certificato di Origine è l'art. 61 del Reg. UE 952/2013 (CDU) il quale stabilisce che l'origine deve essere comprovata mediante la produzione di appositi documenti ed in particolare che "qualora le esigenze del commercio lo richiedano, un documento che prova l'origine può essere rilasciato nell'Unione..." da autorità competenti all'interno degli Stati membri.

In Italia, tale autorità è stata identificata nelle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) che, dietro disposizione del Ministero dello Sviluppo Economico, hanno, solitamente all'interno degli uffici dedicati al commercio estero, formato personale specifico ad informare e rilasciare alle imprese tali certificati.

Il richiedente deve:

3. rivolgersi alla Camera di Commercio competente per territorio;
4. dichiarare e documentare l'origine del prodotto anche attraverso lo strumento della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000.

Con la nota ministeriale 18 marzo 2019, n. 62321 pubblicata dal Mise, sono state fornite le linee guida contenenti le nuove disposizioni per il rilascio dei certificati d'origine delle merci che tengono conto sia delle indicazioni europee emanate da Eurochambres (Associazione delle Camere di commercio europee), sia dei principi generali previsti dal codice doganale dell'Unione europea in materia di attribuzione dell'origine non preferenziale delle merci. Lo strumento ha lo scopo di armonizzare le modalità e le procedure di rilascio e controllo dei documenti necessari alle imprese per esportare i propri prodotti e per operare nei mercati internazionali, al fine di garantire l'uniforme comportamento sui territori e facilitare il processo di trasformazione digitale a partire dall'obbligo della domanda telematica da parte degli operatori economici. L'EUR1 è, invece, un certificato di circolazione che:

1. rappresenta la prova dell'origine preferenziale della merce;
2. consente di usufruire di un determinato beneficio tariffario nel paese di importazione nell'ambito degli scambi preferenziali tra Unione europea e i paesi terzi o gruppi di paesi terzi con i quali la stessa Unione europea ha siglato accordi commerciali; solitamente si ottiene una riduzione ovvero un abbattimento totale del dazio.

Il Certificato EUR1 è rilasciato dall'Ufficio doganale di esportazione su richiesta dell'esportatore o di un suo rappresentante per tutta la merce (di origine preferenziale) se il valore della fattura è superiore ad EUR 6000,00= (seimila/00). Per valori inferiori a quanto poc'anzi indicato, la prova dell'origine preferenziale può essere resa tramite una dichiarazione da inserire nel corpo della fattura di esportazione, il cui testo è stabilito all'interno dei singoli Accordi ovvero in conformità al formulario di cui all'allegato 22-09 del R.E. 2447/2015, che deve altresì recare la firma manoscritta in originale dell'esportatore.

Il certificato EUR1 può essere rilasciato eccezionalmente dopo l'avvenuta esportazione della merce se la mancanza è stata dovuta da omissione involontaria, o da altre circostanze particolari ovvero perché i certificati non sono stati accettati dalla dogana di destinazione per motivi tecnici. In tali casi il certificato dovrà contenere l'annotazione, solitamente un timbro, di rilascio a posteriori (*issued retrospectively*).

Si rammenta altresì che, in caso di smarrimento/furto del predetto certificato, è possibile richiedere all'Autorità doganale un duplicato.

Infine, corre d'obbligo far presente che il Certificato EUR1 ha una sua validità e che questa è stabilita all'interno dei singoli Accordi.

Il sistema unionale di prova dell'origine preferenziale è sempre in continua evoluzione e maggiore è lo spazio che viene riservato all'autodichiarazione in sostituzione del rilascio dei certificati: abbiamo ragione di ritenere che nel prossimo futuro assisteremo ad una smaterializzazione totale della certificazione cartacea rilasciata su richiesta.

1.7. L'I.V.O. (a cura di V. Rovelli)

L'acronimo I.V.O. sta ad indicare l'Informazione Vincolante in materia di Origine ossia decisioni amministrative di rilievo comunitario sull'applicazione della normativa doganale, per mezzo delle quali, su richiesta opportunamente documentata degli operatori economici interessati, le Autorità doganali degli Stati Membri attribuiscono la corretta origine ad una determinata merce. Le I.V.O., previste e disciplinate dall'articolo 33 del Regolamento Ue n. 952/2013 (CDU), sono vincolanti su tutto il territorio doganale dell'Unione sia per il destinatario della decisione, a decorrere dalla data in cui riceve o si ritiene che abbia ricevuto notifica della decisione, sia per le autorità doganali, in relazione alle merci per le quali le formalità doganali sono espletate successivamente all'adozione della decisione.

Le I.V.O. devono riferirsi ad un solo tipo di merce e di circostanze ai fini della determinazione dell'origine e ad un'operazione commerciale di importazione o di esportazione realmente progettata.

Le I.V.O. sono rilasciate dall'Autorità doganale a titolo gratuito e possono essere richieste da un operatore commerciale, o da un suo rappresentante, all'Autorità doganale competente dello Stato membro in cui il richiedente è stabilito o in cui dette informazioni devono essere utilizzate; anche un operatore economico stabilito al di fuori del territorio della UE può richiedere una IVO all'autorità doganale dello Stato Membro in cui ha ottenuto il codice EORI.

Le I.V.O. devono essere rilasciate entro 120 giorni dalla data di accettazione dell'istanza o, in ogni caso, dal momento in cui l'autorità doganale ha a disposizione tutti gli elementi utili per pervenire alla decisione.

La validità di un'informazione vincolante in materia di origine è di tre anni ma, in casi particolari, possono perdere la validità anche prima della scadenza: questa ipotesi accade quando,

durante il periodo di validità, vengano a mancare o si modifichino presupposti normativi che ne avevano legittimato il rilascio.

Qualora le I.V.O. cessino la loro efficacia prima della scadenza, è previsto un meccanismo di salvaguardia per il beneficiario che può chiedere all'Autorità doganale, in determinati casi, di essere ammesso al cosiddetto uso esteso che proroga di non oltre sei mesi la validità della decisione.

Tutte le I.V.O. valide devono essere indicate nella dichiarazione doganale in quanto vincolanti sia per l'operatore che per l'autorità doganale.

2. L'ORIGINE PREFERENZIALE

L'Unione europea prevede numerose tariffe preferenziali, che rappresentano un'eccezione all'applicazione della Taric (Tariffa integrata della Comunità europea) prevista per i paesi terzi. Un primo gruppo di paesi ai quali sono riconosciute agevolazioni daziarie sono gli Stati con i quali l'Europa ha concluso accordi istitutivi di unioni doganali o di aree di libero scambio (Free trade agreements). La misura e le condizioni del trattamento agevolato sono previsti dai singoli accordi.

Un secondo importante gruppo di Stati è invece destinatario di agevolazioni unilaterali concesse dall'Unione europea, tra cui particolare rilievo assumono quelle riconosciute ai paesi in via di sviluppo.

Al ricorrere di determinate condizioni sostanziali e procedurali, da verificare volta per volta, alle merci originarie di un paese terzo è garantito un trattamento agevolato, rappresentato da esenzioni o riduzioni dei dazi doganali, in base alle relative aliquote indicate nella Taric.

Tali agevolazioni sono subordinate a presupposti sostanziali (prodotti interamente ottenuti o lavorazioni sufficienti nel paese beneficiario), clausole anti abuso (principio di territorialità o trasporto diretto), nonché a una prova documentale dell'origine preferenziale (EUR 1, dichiarazione su fattura, cfr. *infra* paragrafo n. 7).

La corretta individuazione sia degli accordi vigenti che delle agevolazioni unilaterali, continuamente aggiornate, in materia di origine preferenziale, riveste un ruolo fondamentale nella strategia commerciale delle imprese²¹.

La scelta in ordine ai canali di approvvigionamento delle materie prime o al luogo di localizzazione degli impianti produttivi, attualmente, è in grado di assicurare rilevanti vantaggi economici, consentendo di beneficiare di una fiscalità doganale agevolata. La riduzione o l'esenzione daziaria, infatti, facilita sia l'importatore, il quale beneficerà di un risparmio sui dazi normalmente su di esso gravanti. L'agevolazione tariffaria è estremamente utile anche per l'esportatore, il quale potrà offrire i propri prodotti a costi inferiori e, dunque, maggiormente competitivi rispetto ai concorrenti di paesi non partner, ai quali si applicherà il dazio ordinario secondo gli standard Wto. In ambito Wto, infatti, è prevista la regola della nazione più favorita²², la quale stabilisce che i vantaggi concessi ad un paese²³, relativi alle tariffe o alle procedure doganali, devono essere accordati ai beni simili di ogni altro Membro del Wto²⁴.

Gli accordi, bi o multilaterali, solitamente prevedono vantaggi reciproci, di talché assume crescente importanza, per le imprese italiane, verificare la sussistenza delle condizioni per il riconoscimento dell'origine preferenziale, al fine di garantirsi una fiscalità doganale agevolata all'atto dell'importazione in un paese estero e, di conseguenza, migliori opportunità commerciali.

Le norme che regolano l'origine preferenziale sono contenute negli artt. 64 e ss. CDU, negli artt. 37-70 RD e negli artt. 60-126 RE.

21 Per un quadro aggiornato Arrangements list | Taxation and Customs Union (europa.eu).

22 Art. 1, Accordo generale del 30 ottobre 1947 su le tariffe doganali e il commercio (GATT).

23 La clausola segue, quindi, la *ratio* di vietare che sia operato un trattamento discriminatorio, mediante una politica doganale dannosa o di vantaggio nei confronti di taluni paesi.

24 Agli Stati membri è concesso derogare a tale regola, con riferimento al trattamento preferenziale accordato ai paesi in via di sviluppo, in caso di unioni doganali o di libero scambio oppure quando, al ricorrere di specifiche circostanze, è necessario adottare determinate misure per proteggere il mercato interno.

L'origine preferenziale può essere concessa dall'Unione europea a prodotti provenienti da determinati paesi o territori terzi, tramite:

1. accordi internazionali (bi o multilaterali);
2. sistema delle preferenze generalizzate (Spg), per i paesi in via di sviluppo (artt. 41-58 RD);
3. concessioni unilaterali, senza la previsione di un trattamento agevolato reciproco (art. 59-70 RD).

2.1. Gli accordi internazionali

Uno sguardo d'insieme alla mappa mondiale²⁵, riportante lo stato aggiornato del commercio europeo, consente di visualizzare i molti accordi internazionali conclusi dall'Unione europea²⁶, quali l'Unione doganale rispettivamente conclusa con Andorra, Monaco, San Marino e Turchia; lo Spazio economico europeo con Norvegia, Islanda, Liechtenstein, gli accordi preferenziali in atto, quelli in attesa di ratifica, i numerosi trattati in corso di negoziazione²⁷.

I trattati di libero scambio conclusi dall'Unione europea²⁸ possono essere suddivisi in accordi di vecchia e di nuova generazione. Tra quelli più tradizionali è sicuramente incluso l'accordo bilaterale tra Ue e Svizzera, il più antico ancora in vigore²⁹. L'ambito di applicazione dello stesso è limitato ai soli scambi di prodotti industriali, essendo esclusi i servizi, la proprietà intellettuale e i prodotti agricoli. Non è inoltre previsto un meccanismo di risoluzione delle controversie³⁰.

Oltre a questo, l'Ue ha concluso quattro accordi commerciali con 11 paesi dell'America latina: Messico, Cile, i partner andini Colombia, Ecuador e Perù e i sei partner dell'America centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama³¹).

Sono state istituite infine delle zone di libero scambio³² con otto Stati del Mediterraneo meridionale e del Medio Oriente (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Israele, Palestina, Marocco e Tunisia).

L'Ue ha, inoltre, accordi di libero scambio con nazioni più strettamente collegate alla sua sfera di influenza, come i sei paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Kosovo).

Rientrano nella definizione di accordi di nuova generazione dell'Unione, quelli di impostazione più recente, ossia i FTA con Singapore, Corea del sud, Canada, Giappone, Vietnam e Regno Unito, quest'ultimo in vigore dal 1° gennaio 2021.

Tali accordi hanno la caratteristica di definire molti ambiti di interesse per le imprese, non soltanto di natura tariffaria. Gli accordi di ultima generazione si riferiscono anche alle c.d. "*non tariff barriers*", ossia gli standard tecnici, che vengono a essere armonizzati, semplificando

25 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159174.pdf.

26 Per una visione più dettagliata si veda EU trade map - Consilium (europa.eu).

27 Cfr. www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149622.pdf.

28 Si rimanda alla Relazione della Commissione sull'attuazione degli accordi commerciali dell'Ue 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2019.

29 Fin dal 19 dicembre 1972.

30 Le due parti hanno adottato un impegno a modernizzare l'accordo di libero scambio tramite un "accordo quadro istituzionale", ancora in fase di discussione.

31 In questi territori, l'Unione rappresenta la principale fonte di cooperazione allo sviluppo e di investimenti esteri diretti nel territorio, nonché il terzo partner commerciale dopo Stati Uniti e Cina.

32 Queste sono entrate in vigore all'inizio del 2000 e sono particolarmente rilevanti, visti i legami storici, culturali ed economici tra l'Unione e i paesi menzionati.

gli adempimenti per le imprese. Questi nuovi modelli di accordi internazionali disciplinano anche una serie di elementi al di fuori dell'ambito strettamente doganale, quali le indicazioni geografiche dei prodotti, il settore dei servizi, la tutela degli investimenti e della concorrenza e la possibilità di partecipare ad appalti pubblici, nonché standard ambientali e sociali.

A inizio 2021, sono 78 i paesi con i quali l'Unione europea ha in atto accordi di libero scambio (46 incluso Uk)³³. L'Unione europea ormai da alcuni anni ha avviato con decisione la strategia dei *Free trade agreements*, che nel mondo, a inizio 2021, sono 420³⁴ e rappresentano una tendenza in costante crescita.

Questi trattati commerciali internazionali, istitutivi di unioni doganali, aree di libero scambio o di associazione, sono importanti sia per gli importatori che per gli esportatori europei, in linea con il loro obiettivo di incentivare e supportare il commercio e gli investimenti tra i paesi partner.

Gli accordi stipulati dall'Unione europea con paesi terzi, ai sensi dell'art. 207 Tfeue, prevedono, infatti, appositi protocolli sull'origine, con indicazione delle reciproche concessioni daziarie e delle relative condizioni di applicazione. Le agevolazioni tariffarie sono previste a condizione di reciprocità, di modo che esenzioni o riduzioni spettino sia ai prodotti di origine unionale esportati nei paesi partner che ai prodotti originari dei paesi partner, importati nell'Unione europea. Le fonti normative in materia di origine preferenziale sono pertanto rappresentate dagli appositi Protocolli sull'origine, allegati agli accordi tariffari e commerciali sottoscritti dall'Unione europea con paesi terzi e, per quanto non ivi previsto, dalle disposizioni normative unionali.

L'art. 64, par. 2, CDU dispone infatti che, per le merci beneficiarie di misure preferenziali contenute in accordi che l'Unione ha concluso con alcuni Stati (o gruppi di Stati), le norme sull'origine siano stabilite dagli accordi stessi.

Ogni trattato rappresenta, pertanto, la fonte giuridica per la determinazione dell'origine, in relazione alle varie categorie di prodotti, e prevede un allegato, contenente la lista delle lavorazioni e dei processi richiesti, affinché materiali non originari possano ottenere lo *status* di beni di origine preferenziale, preceduto dalle note introduttive a tali regole.

2.2. Le condizioni sostanziali

La determinazione dell'origine preferenziale di un prodotto varia in relazione a due elementi essenziali.

In primo luogo, la classificazione doganale: non esiste un criterio valido di attribuzione dell'origine preferenziale per tutte le merci, ma ogni tipologia di prodotto è soggetta a specifiche regole, stabilite dagli accordi.

In secondo luogo, la determinazione dell'origine preferenziale varia da accordo ad accordo, per cui un bene che ha lo *status* di origine preferenziale, se esportato verso un determinato paese, potrebbe non soddisfarlo se esportato verso un altro Stato.

Queste variabili rendono complessa e articolata l'identificazione dell'origine preferenziale: non esiste un criterio generale valido per tutti i prodotti (per esempio, la percentuale di componenti non originarie) e le regole stabilite negli scambi tra Unione europea e Giappone, per esempio, sono diverse da quelle stabilite tra Unione europea e Singapore. È pertanto necessaria un'analisi, caso per caso, delle regole previste, per quel determinato tipo di prodotto, identificato

³³ Per una completa analisi degli accordi dell'Unione si veda la tabella in continuo aggiornamento al sito: WTO | Regional trade agreements.

³⁴ WTO | Regional trade agreements.

mediante la sua voce doganale in quel particolare accordo. Un'impresa italiana che deve vendere in Canada, Regno Unito e Vietnam il proprio prodotto dovrà analizzare, in relazione a ciascuno dei tre accordi di libero scambio, le regole di origine applicabili e, di conseguenza, emettere o meno la prova dell'origine preferenziale (si veda *infra* par. 7).

Negli accordi di libero scambio è normalmente previsto che i prodotti interamente ottenuti negli Stati contraenti possano beneficiare della qualifica di origine preferenziale. Si tratta, in particolare, di merci che presentano un legame diretto con il territorio, come i prodotti minerali, vegetali o animali, oppure un legame indiretto, in quanto mediato da attività umane, come ad esempio i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino³⁵.

Per i beni realizzati utilizzando componenti o materie prime provenienti da territori diversi dagli Stati contraenti, gli accordi prevedono, invece, l'attribuzione dell'origine preferenziale se nel territorio della parte dell'accordo sono effettuate le "lavorazioni sufficienti".

La lista delle lavorazioni è basata sul sistema armonizzato e contiene, per ogni voce doganale, le condizioni necessarie. Per individuare la regola appropriata, occorre preliminarmente identificare la classificazione doganale del prodotto esportato e, successivamente, verificare se sono stati realizzati i processi qualificanti, inseriti nelle colonne 3 o 4, previsti in relazione a quel determinato bene finito.

La determinazione dell'origine preferenziale ha, come primo passaggio, la corretta individuazione della classificazione doganale del prodotto (secondo il sistema SA o NC) e, come secondo passaggio, l'applicazione, al caso concreto, del (o dei) criteri stabiliti dall'Accordo per quel determinato tipo di bene. Le c.d. "lavorazioni sufficienti" sono normalmente individuate in base a tre diversi criteri: un cambiamento della classificazione doganale prima e dopo la trasformazione, un determinato tipo di lavorazione oppure una percentuale minima di componenti non originarie (NOM).

Al riguardo, nei diversi trattati internazionali sono normalmente previste delle sigle per indicare la lavorazione richiesta: l'acronimo CC (Change Chapter) sta a identificare la lavorazione che determina il cambiamento di capitolo, e dunque ha come effetto il passaggio al capitolo in questione a partire da qualunque altro capitolo (prime 2 cifre SA).

Il codice CTH (Change Tariff Heading) individua, invece, il cambio voce, ossia l'ottenimento del prodotto della voce richiesta da qualunque altra voce (prime 4 cifre SA).

Sono però individuate anche delle lavorazioni sufficienti maggiormente specifiche, come quelle delle sigle CTSH (Change Tariff Sub-Heading) e CTHS (Change Tariff Heading Split), che individuano, rispettivamente, il passaggio alla sottovoce in questione da qualunque altra sottovoce o da qualunque altra voce (prime 6 cifre SA), e quello che conduce alla voce separata richiesta da qualunque altra separazione di detta voce o da qualunque altra voce.

Un ulteriore criterio è la lavorazione indicata alla sigla CTSHS (Change Tariff Sub Heading Split), che indica il passaggio alla sottovoce separata in questione da qualunque altra separazione di detta sottovoce o da qualunque altra voce.

Seguono una diversa dinamica, invece, le lavorazioni sufficienti individuate con riferimento allo specifico processo industriale (miscelazione, filatura ecc), e quelle che individuano invece il valore aggiunto, ossia l'incremento di valore, portato dalla lavorazione, in termini percentuali rispetto al prezzo franco fabbrica.

35 A titolo esemplificativo, in ragione dell'articolo 4, comma 1, punti b) e c), del protocollo 4 dell'Accordo Euromediterraneo sottoscritto tra Ue e Israele, godranno di origine preferenziale gli animali vivi, nati e allevati in una delle due parti dell'accordo, così come i prodotti minerari estratti dal suolo o dal fondale marino o oceanico appartenenti all'Unione o a Israele.

Da tenere conto anche che molto spesso gli accordi internazionali prevedono una particolare “regola di tolleranza”, che permette l'utilizzo di materiali non originari entro un limite massimo consentito, espresso in termini percentuali³⁶ con riferimento al prezzo franco fabbrica, oppure al peso totale del prodotto finito.

Le norme disciplinanti l'origine preferenziale individuano³⁷, inoltre, quelle operazioni (definite «minime») che incidono solo marginalmente sul processo produttivo e che, pertanto, non sono in nessun caso considerate sufficienti ad attribuire l'origine. Queste lavorazioni sono, infatti, esplicitamente ritenute come non idonee a determinare una trasformazione sufficiente: se effettuate hanno come conseguenza, dunque, di non rendere possibile l'attribuzione dell'origine preferenziale, anche se potenzialmente in grado di determinare il c.d. “salto di codice”.

2.2.1. Alcuni esempi di attribuzione dell'origine preferenziale in relazione ai più recenti accordi di libero scambio

Come anticipato questi accordi tendono ad avere una struttura comune.

Tutti presentano quindi un allegato dove sono elencati i requisiti di carattere generale per la definizione di “prodotto originario”.

Gli accordi normalmente stabiliscono che, se un bene è stato interamente ottenuto in uno specifico territorio, allora si ottiene l'origine preferenziale di quel determinato paese.

Sotto questo profilo, a titolo esemplificativo, l'Accordo di libero scambio con il Regno Unito presenta all'articolo ORIG.5 un elenco delle merci che si considerano interamente ottenute nei due diversi territori al fine dell'attribuzione dell'origine preferenziale³⁸.

36 L'art. 48 RD prevede con riferimento ai paesi Spg che la regola di tolleranza sia da valutare con riferimento: “a) il 15% del peso del prodotto per i prodotti compresi nel capitolo 2 e nei capitoli da 4 a 24 del sistema armonizzato, esclusi i prodotti della pesca trasformati di cui al capitolo 16; L 343/28 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 29.12.2015 IT b) il 15% del prezzo franco fabbrica del prodotto per gli altri prodotti, ad eccezione di quelli compresi nei capitoli da 50 a 63 del sistema armonizzato per i quali si applicano le tolleranze indicate nell'allegato 22-03, parte I, note 6 e 7.”

37 A titolo esemplificativo, nell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'altra, del 31 dicembre 2020, l'art. ORIG 7 elenca le lavorazioni che si ritengono insufficienti per ottenere l'origine preferenziale, *ex multis*: (c) il lavaggio, la pulitura, la rimozione di polvere, ossido, olio, pittura o altri rivestimenti; (e) le semplici operazioni di pittura e lucidatura; (h) la sbucciatura, la snocciolatura e la sgusciatura di frutta, frutta a guscio, ortaggi e legumi.

38 Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e la Comunità europea dell'energia atomica da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'altra del 31 dicembre 2020, art. ORIG.5 : “Si considerano interamente ottenuti in una parte i seguenti prodotti:

(a) i prodotti minerari estratti o prelevati dal suo suolo o dal suo fondo marino;
 (b) le piante e i prodotti del regno vegetale ivi coltivati o raccolti;
 (c) gli animali vivi ivi nati e allevati;
 (d) i prodotti ottenuti da animali vivi ivi allevati;
 (e) i prodotti ottenuti da animali macellati ivi nati e allevati;
 (f) i prodotti della caccia o della pesca ivi praticate;
 (g) i prodotti ivi ottenuti dall'acquacoltura, se gli organismi acquatici, compresi pesci, molluschi, crostacei, altri invertebrati acquatici e piante acquatiche, sono nati o allevati da materiale da riproduzione quali uova, avannotti, novellame, larve, parr, smolt o altri pesci immaturi in fase postlarvale con regolari interventi nei processi di allevamento o crescita diretti a migliorare la produzione, quali ripopolamento, nutrimento o protezione dai predatori;
 (h) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare al di fuori delle acque territoriali con una nave di una parte;
 (i) i prodotti fabbricati a bordo di una nave officina di una parte, esclusivamente a partire dai prodotti di cui alla lettera;
 (j) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino al di fuori delle acque territoriali, purché essa abbia diritti per lo sfruttamento di detto suolo o sottosuolo;

I prodotti che non presentano una simile caratteristica si considerano invece oggetto di una lavorazione sufficiente a conferire l'origine quando sono soddisfatte le condizioni contenute nel protocollo allegato al trattato.

Vale la pena fare alcuni esempi di attribuzione dell'origine preferenziale in relazione ai più recenti accordi di libero scambio:

- » L'accordo di libero scambio Ue-Corea del Sud richiede per gli autoveicoli che il valore aggiunto della lavorazione subita dal bene sia pari al 55% del valore finale del prodotto così ottenuto;
- » Le regole di origine del CETA (accordo di libero scambio tra Unione europea e Canada) per i prodotti tessili e dell'abbigliamento sono invece basate sul criterio della doppia trasformazione: un prodotto può essere considerato come originario dell'Ue, quando la tessitura e la confezione sono state effettuate in questo territorio;
- » Nell'accordo di libero scambio tra Unione europea e Giappone per i copricapi si applica la regola del cambio di voce tariffaria (CTH), secondo la quale le lavorazioni o trasformazioni, effettuate su materiali non originari, devono essere idonee a determinare la classificazione dei prodotti ottenuti in una voce tariffaria diversa da quella relativa a ciascuno dei materiali utilizzati;
- » Nell'accordo di libero scambio tra Unione europea e Singapore per i manufatti di paglia si realizza il cambio di origine, se tutti i materiali utilizzati per la creazione del prodotto non superano il 50% del prezzo franco fabbrica del bene finale;
- » La medesima regola indicata in precedenza è prevista dall'accordo tra Unione europea e Vietnam per gli apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono;
- » Nell'accordo di libero scambio tra Unione europea e Regno Unito l'attribuzione dell'origine preferenziale per il vino è riconosciuta se la trasformazione del materiale non originario è idonea a determinare un cambiamento di classifica del bene finale, purché le uve fresche utilizzate siano "interamente ottenute" nel territorio degli Stati facenti parte dell'accordo. Ugualmente, dovranno essere interamente ottenute in tale territorio le variabili del succo di uva (compresi i mosti), mentre gli zuccheri non originari utilizzati nel processo di produzione non potranno eccedere il 20% del peso del prodotto finale;

Non sempre le lavorazioni ritenute sufficienti sono le medesime ai sensi di differenti accordi di libero scambio, è dunque possibile che lo stesso prodotto, lavorato nel territorio di uno Stato, abbia l'origine preferenziale per le esportazioni verso un paese, ma che non possa godere di questa qualifica per un altro, nei confronti del quale è in vigore un accordo diverso.

Ad esempio:

- » Nell'accordo di libero scambio tra Ue e Regno Unito, le merci classificabili "borse fatte a mano in cuoio" (codice 4202.21.0010) godono di origine preferenziale in uno dei due paesi se sono frutto di una lavorazione che abbia portato ad un cambio di voce (CTH), ossia a livello delle prime 4 cifre del codice SA³⁹ a partire da prodotti non originari, oppure la produzione in cui il valore di tutti i materiali non originari utilizzati (NOM) non supera il 50% del prezzo franco fabbrica del prodotto⁴⁰ (MaxNOM 50% EXW).

(k) i rifiuti e gli avanzi di operazioni di produzione ivi effettuate;

(l) i rifiuti e gli avanzi derivati da prodotti usati ivi raccolti, purché tali prodotti siano idonei soltanto al recupero delle materie prime;

(m) i prodotti ivi fabbricati esclusivamente a partire dai prodotti di cui alle lettere da a) a l).

39 Vedi *supra* par. 3.

40 Il prezzo franco fabbrica del prodotto è altrimenti definito come prezzo ex works (sigla EXW) e rappresenta prezzo da pagare, comprensivo di tutti i materiali utilizzati e degli altri costi sostenuti nella produzione del prodotto,

- » Lo stesso identico prodotto, tuttavia, è soggetto a regole diverse per l'attribuzione dell'origine preferenziale ai sensi dell'Accordo tra Ue e Giappone. In questo è infatti previsto che la lavorazione sufficiente sia quella che comporta: il cambio del capitolo (CC), quindi a livello delle prime 2 cifre del codice SA, a partire dai prodotti non originari del paese contraente; una lavorazione che permetta il cambio di voce, purché i materiali non originari utilizzati non superino il 45% del prezzo franco fabbrica del prodotto (CTH and MaxNOM45% EXW); una lavorazione che permetta il cambio di voce, purché la percentuale minima di tutti i materiali che non sono non originari sia il 60% del valore franco a bordo del bene⁴¹ (RVC60% FOB).
- » Similmente, per quanto riguarda i prodotti classificati come “macchinari per il trasporto dei beni” (voce 8704.10), nell'Accordo Euromediterraneo sottoscritto da Unione europea e Marocco, la lavorazione minima sufficiente prevista è la fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali non originari utilizzati non eccede il 40% del prezzo franco fabbrica del prodotto. Per l'Accordo tra Ue Canada, però, il valore di tutti i materiali non originari utilizzati non deve eccedere, invece, il 45% di quello della transazione o del prezzo franco fabbrica del prodotto. Per lo stesso prodotto sono dunque previste due percentuali differenti.
- » In ragione dell'Accordo tra Ue e Messico per avere l'origine preferenziale la merce classificata come “vino con gradazione alcolica non superiore ai 15°” è rappresentata dalla produzione in cui tutti i materiali utilizzati sono classificati in una voce diversa da quella del prodotto, oppure tutte le uve o tutti i materiali derivanti dalle uve utilizzati devono essere interamente ottenuti. Con riferimento all'Accordo di libero scambio tra Ue e Singapore, invece, la lavorazione sufficiente per lo stesso prodotto è quella a partire da materiali di qualsiasi voce, eccetto quelli della stessa voce del prodotto e delle voci 2207 e 2208 (alcol etilico), in cui: tutti i materiali delle sottovoci 0806 10 (uva), 2009 61, 2009 69 (succo d'uva) utilizzati sono interamente ottenuti e singolarmente, il peso dello zucchero e dei materiali del capitolo 4 (miele e altri dolcificanti) utilizzati non supera il 20% del peso del prodotto finale e il peso complessivo dello zucchero e dei materiali del capitolo 4 utilizzati non supera il 40% del peso del prodotto finale.

Tra i vari accordi sono quindi presenti delle significative differenze.

Anche con riferimento alle lavorazioni c.d. insufficienti è possibile trovare delle divergenze negli accordi di libero scambio. Nell'accordo tra Ue e Canada, per esempio, si prevede come lavorazione insufficiente la “*semplice aggiunta di acqua o la diluizione, la disidratazione oppure la denaturazione dei prodotti*”⁴², non prevista, invece, all'interno dell'Accordo Euromediterraneo⁴³ sottoscritto tra Ue e Marocco.

Anche sotto questo profilo è necessario, quindi, verificare con attenzione le indicazioni delle lavorazioni previste nei differenti accordi.

2.2.2. Esempi di attribuzione dell'origine preferenziale (a cura di V. Rovelli)

1. Un'azienda Italiana produce fibre di polipropilene (voce doganale 55034000) utilizzando la materia prima di origine israeliana. La merce è destinata ad un cliente svizzero. L'accordo Ue – Svizzera

senza includere le spese di trasporto.

41 Il valore franco a bordo del bene (FOB, dall'inglese free on board), rappresenta il prezzo inclusivo sia della produzione che del costo di imbarco della merce.

42 Art. 6 Accordo tra Ue e Canada, lettera o).

43 Si veda l'elenco delle lavorazioni minime all'art 8 del Protocollo n.4 dell'Accordo Euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra.

prevede che il conferimento dell'origine delle fibre sintetiche necessiti la fabbricazione a partire da materiali chimici o paste tessili. La materia prima viene scaldata, fusa, estrusa attraverso una filiera, raffreddata e stirata diverse volte fin tanto che i fili non formano un fascio di fibre e film idrosolubile. Essendo rispettata la regola di origine l'azienda potrà dichiarare che il prodotto è di origine preferenziale dell'Unione europea, richiedere il rilascio del certificato EUR 1.

2. Un'azienda manifatturiera Italiana produce stole di lana/poliamide classificate alla voce doganale 62142000. La destinazione della merce è la Norvegia, Paese con cui la UE ha un accordo di libero scambio. La regola di origine prevede la fabbricazione a partire da filati semplici greggi oppure la confezione seguita da una stampa accompagnata da almeno due delle operazioni preparatorie o di finissaggio (quali purga, sbianca, mercerizzo, termofissaggio, sollevamento del pelo, calandratura, trattamento per impartire stabilità dimensionale, finissaggio antipiega, decatissaggio, impregnazione superficiale, rammendo e slappolatura), a condizione che il valore di tutti i tessuti non stampati delle voci 6213 e 6214 utilizzati non superi il 47,5% del prezzo franco fabbrica del prodotto. L'azienda acquista il filato da un distributore italiano che rilascia una regolare dichiarazione attestando l'origine unionale del filato. Tale filato viene lavorato dall'azienda con operazioni di tessitura e finissaggio oltre a quelle di tagliatura, controllo qualità e confezionamento. Il prodotto ottenuto potrà essere dichiarato di origine preferenziale dell'Unione europea e pertanto l'azienda esportatrice avrà pieno diritto a richiedere il rilascio del certificato EUR1 (Regola considerata: almeno due operazioni preparatorie o di finissaggio).
3. Un'azienda Italiana produce inchiostri da stampa da classificare alla voce doganale 32151100. La destinazione della merce è la Macedonia del Nord, paese con il quale vige un accordo di associazione dal 2004. La regola di origine prevede la fabbricazione a partire da materiali di qualsiasi voce, esclusi quelli della stessa voce del prodotto e che possono tuttavia essere utilizzati materiali della stessa voce del prodotto a condizione che il loro valore totale non ecceda il 20 % del prezzo franco fabbrica del prodotto oppure fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali utilizzati non eccede il 50 % del prezzo franco fabbrica del prodotto e filtrazione. L'azienda acquista la materia prima di origine extra Ue ed effettua, all'interno del proprio impianto produttivo, una lavorazione consistente nella macinazione, miscelazione e filtrazione della materia prima. Il prodotto ottenuto potrà dirsi di origine unionale e l'esportatore potrà ottenere il rilascio del certificato EUR1. Regola considerata: materia prima estera lavorata sufficientemente in Italia (macinazione, miscelazione, filtrazione).

2.3. Preferenze unilaterali e sistema Spg

L'art. 64 CDU fornisce i criteri generali per l'acquisizione dell'origine preferenziale nei confronti di alcuni paesi o territori, quando l'agevolazione è adottata unilateralmente dall'Unione. Tali regole sono basate sul criterio del luogo in cui le merci sono state interamente ottenute o sono state sufficientemente lavorate o trasformate (artt. 60 e 61 RD).

Particolare rilievo, tra le regole di origine preferenziale, assume il Sistema delle preferenze generalizzate—Spg (*Generalised scheme of preferences* – Gsp), approvato nel quadro del principio di cooperazione allo sviluppo (art. 208 Tfu) che garantisce una fiscalità doganale agevolata ai paesi in via di sviluppo economico.

L'Spg è uno strumento essenzialmente politico, volto a garantire un accesso agevolato, mediante esenzioni o riduzioni tariffarie, ai prodotti originari dei paesi meno sviluppati, per promuoverne la crescita economica e la riduzione della povertà.

Il sistema delle preferenze generalizzate trova la propria disciplina, oltre che nei regolamenti attuativi del CDU (artt. 41-58 RD e artt. 60-126 RE), negli specifici regolamenti comunitari, emanati periodicamente al fine di aggiornare l'elenco dei paesi beneficiari, nonché le regole e condizioni per accedere al sistema. La disciplina quadro, a livello europeo, è stata adottata con il reg. 25 ottobre 2012, n. 978⁴⁴, oggetto di successive modifiche e integrazioni.

Il regolamento Spg prevede un regime generale e due speciali.

Il regime generale è rivolto a numerosi Stati⁴⁵, che presentano, secondo la classifica della Banca mondiale, un livello di reddito medio *pro capite* basso e medio-basso e non beneficiano di altri accordi preferenziali con l'Unione europea: esso garantisce una riduzione pari a circa il 66% di tutte le tariffe doganali. Accanto al regime generale, è previsto un primo regime speciale di incentivazione, per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (c.d. Spg+), il quale riconosce l'esenzione totale per lo stesso 66% delle tariffe, al fine di sostenere la crescita economica di paesi, per i quali sussistano due distinte condizioni. Da un lato, deve trattarsi di Stati «vulnerabili»⁴⁶; dall'altro, devono avere ratificato, e concretamente applicato, le 16 Convenzioni essenziali Onu-Ilo⁴⁷ sui diritti umani e sul diritto del lavoro e le 11 Convenzioni relative ai principi ambientali e al buon governo, elencate nell'all. VIII, reg. 978/2012.

Un secondo regime speciale è destinato ai paesi ancora meno sviluppati dei precedenti⁴⁸, consentendo la totale esenzione dei dazi e delle quote di importazione per tutti i prodotti originari di tali Stati, fatta eccezione soltanto per le armi (Eba, *Everything but arms*).

Si tratta di un sistema oggetto di continuo monitoraggio, che porta, nel tempo, a un aggiornamento costante dei paesi beneficiari: così, gli Stati che per tre anni consecutivi, secondo le classifiche della Banca mondiale, conseguono un reddito medio *pro capite* alto o medio alto, escono dal regime Spg. È previsto anche un regime di salvaguardia e sorveglianza, con il ripristino dei normali dazi doganali, quando un prodotto originario di un paese beneficiario sia importato in volumi e/o prezzi tali da causare, o rischiare di causare, gravi difficoltà alle imprese dell'Unione che producono beni simili o direttamente concorrenti.

Inoltre, l'agevolazione concessa ai prodotti originari di un paese beneficiario di Spg può essere sospesa se, per tre anni consecutivi, il valore medio delle importazioni nell'Unione ecceda le soglie fissate, calcolate in percentuale del valore totale delle importazioni nell'Unione degli stessi prodotti provenienti da tutti i paesi beneficiari dell'Spg⁴⁹.

44 Ag. dogane, nota 31 dicembre 2013, n. 148230/RU.

45 Indicati nell'allegato II del reg. 25 ottobre 2012, n. 978, in continuo aggiornamento.

46 Ossia che presentano parametri socio-economici medio bassi, a causa di una mancanza di diversificazione e di un'insufficiente integrazione nel sistema commerciale internazionale. Attualmente beneficiano del sistema Spg+ nove paesi: Armenia, Bolivia, Capo Verde, Kirgizstan, Mongolia, Pakistan, Paraguay, Filippine e Sri Lanka. Cfr. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Report on the generalised scheme of preferences covering the period 2018-2019*, in www.trade.ec.europa.eu.

47 *International labour organization*. La Ilo è l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere i diritti dei lavoratori, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro. Con 186 Stati membri, l'Ilo è l'organismo internazionale responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle norme internazionali del lavoro, cfr. www.ilo.org.

48 Riconosciuti e classificati dall'Onu ed elencati nell'all. IV, reg. 978/2012. Qualora un paese non sia più classificato dall'Onu come paese meno sviluppato, è previsto un regime transitorio per attenuare le ripercussioni negative derivanti dall'abolizione delle preferenze tariffarie.

49 Art. 8, reg. 978/2012. Inoltre, i regimi preferenziali possono essere temporaneamente revocati, nei confronti di tutti o di alcuni prodotti originari di un paese beneficiario, ove siano accertate: violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni sui diritti umani e dei lavoratori; gravi carenze dei controlli doganali in materia di esportazione o di transito di droga; pratiche commerciali sleali, gravi e sistematiche (art. 19, reg. 978/2012).

2.4. Criteri di individuazione dell'origine

Per il sistema delle preferenze generalizzate (Spg) l'art. 64, par. 3, CDU, stabilisce i criteri da utilizzare per individuare l'origine preferenziale di una determinata merce e, conseguentemente, applicare l'agevolazione daziaria prevista.

Sono idonei a ottenere l'origine preferenziale:

1. i prodotti interamente ottenuti nel paese beneficiario⁵⁰ (art. 41, par. 1, lett. a), RD), ossia quei beni, il cui intero processo produttivo si sia svolto all'interno di un solo paese: in tal caso, la merce non deve contenere, tra i suoi componenti, materiali non originari;
2. i prodotti ottenuti in un paese beneficiario, in cui sono incorporati materiali originari di altri paesi, a condizione che questi abbiano subito lavorazioni o trasformazioni sufficienti, ai sensi dell'art. 45 RD⁵¹ (art. 41, par. 1, lett. b), RD). In tale ipotesi, il prodotto può contenere materiali non originari, ma questi devono aver subito un livello sufficiente di lavorazione o trasformazione, di volta in volta stabilito da apposite regole. Tali regole, contenute negli allegati ai regolamenti comunitari, individuano, in relazione al tipo di prodotto, le lavorazioni o trasformazioni cui devono essere sottoposti i materiali non originari, affinché il bene finito possa assumere l'origine preferenziale⁵².

2.5. Il cumulo dell'origine

Di particolare rilievo, sempre nell'ambito della disciplina inerente all'acquisizione dell'origine preferenziale, è la regola di cumulo dell'origine, che identifica un meccanismo di reciproco riconoscimento dell'origine agevolata e dei correlati benefici tariffari, tra due o più Stati. Per supportare l'integrazione economica tra gli Stati sottoscrittori degli accordi di origine preferenziale, sono state create le regole di cumulo dell'origine, che consentono a un paese *partner* l'uso di materiali originari di altro paese *partner* (o dell'Unione europea).

In forza del cumulo, infatti, le lavorazioni effettuate in uno degli Stati aderenti al sistema e aventi a oggetto prodotti originari di un altro Stato *partner*, sono considerate sufficienti a conferire al bene l'origine preferenziale del paese di ultima trasformazione, purché siano almeno superiori alle lavorazioni «minime».

L'agevolazione consiste nell'attenuazione dei presupposti necessari per l'acquisizione dell'origine preferenziale, che in questi casi non sono rappresentati dall'esecuzione di una trasformazione sostanziale, secondo il criterio delle regole di lista, giacché queste ultime trovano applicazione, esclusivamente, per i materiali originari di paesi estranei al cumulo, che siano eventualmente utilizzati nella realizzazione dei prodotti⁵³.

È invece necessario rilevare che l'art. 47 RD elenca una serie di operazioni, considerate insufficienti a conferire a un bene il carattere originario, fra cui, ad esempio, la conservazione dei

50 Ai sensi dell'art. 44 RD, sono considerati interamente ottenuti in un paese beneficiario i prodotti minerari estratti dal suo suolo o dal fondo marino, i prodotti del regno vegetale ivi coltivati o raccolti, gli animali vivi, ivi nati e allevati, i prodotti della pesca e loro lavorazione, ecc.

51 L'art. 45 RD, dispone che i prodotti non interamente ottenuti nel paese beneficiario, ai sensi dell'articolo 44, sono considerati originari di tale paese, purché siano soddisfatte le condizioni stabilite, per le merci interessate, nell'elenco dell'allegato 22-03. Se un prodotto che ha acquisito il carattere originario in un paese, a norma del paragrafo 1, è sottoposto a un'ulteriore trasformazione in tale paese e utilizzato come materiale nella fabbricazione di un altro prodotto, non si tiene conto dei materiali non originari eventualmente utilizzati nella sua fabbricazione.

52 Le regole sono riconducibili alle già descritte tre tipologie: cambiamento della voce doganale, effettuazione di lavorazioni specifiche, regola del valore aggiunto.

53 L. MORICONI, M. ZANGA, *op. cit.*, p. 97.

prodotti durante il trasporto, il magazzinaggio, il lavaggio, la pulitura, la stiratura e pressatura di tessuti. Tali operazioni, pertanto, non rilevano ai fini della possibilità di acquisire l'origine preferenziale, in caso di cumulo.

Il regolamento delegato individua diverse tipologie di cumulo:

- » cumulo bilaterale: è la tipologia più semplice, operante tra due territori legati da un accordo di libero scambio⁵⁴; in forza di tale meccanismo, i prodotti originari dell'Unione possono essere considerati originari di un paese beneficiario, quando sono incorporati in un prodotto fabbricato in tale Stato (art. 53 RD);
- » cumulo bilaterale totale: l'Accordo di libero scambio (Trade and Cooperation Agreement) tra Unione europea e Regno Unito, prevede la possibilità di cumulare materiali originari tra le parti contraenti. Si parla in questo caso di cumulo totale, in quanto anche la lavorazione effettuata in Ue o Uk con un materiale non originario può essere presa in considerazione per determinare se un prodotto sia originario;
- » cumulo diagonale: è simile al cumulo bilaterale, ma è utilizzato in accordi con più di due paesi. Consente di utilizzare materiali originari di un paese definito (come indicato nella disposizione relativa al cumulo) che differisce dal paese partner da cui si intende importare materiali originari. Il cumulo diagonale può essere applicato soltanto ai prodotti originari del paese definito, ossia altri paesi membri dell'accordo e successivamente trattati nel paese partner;
- » cumulo con la Norvegia, la Svizzera o la Turchia: consente ai prodotti originari di tali Stati di essere considerati originari di un paese beneficiario;
- » cumulo regionale: opera a favore di gruppi regionali di paesi, i cui beni godono di agevolazioni daziarie all'importazione nell'Ue⁵⁵; le lavorazioni effettuate in uno Stato, su prodotti originari di un altro paese dello stesso gruppo, sono riconosciute idonee a conferire l'origine preferenziale⁵⁶;
- » cumulo ampliato: su autorizzazione della Commissione, richiesta da un paese beneficiario, taluni materiali, originari di uno Stato vincolato all'Unione da un accordo di libero scambio, sono considerati materiali originari dello stesso beneficiario, quando sono ulteriormente trasformati o incorporati in un prodotto ivi fabbricato (art. 56 RD)⁵⁷. In questo caso, tali materiali sono considerati originari del paese beneficiario, quando sono ulteriormente trasformati o incorporati in un prodotto ivi fabbricato.

54 È previsto nel quadro degli accordi con gli Stati del Mashrek, tra cui Egitto, Giordania, Libano, Siria, Sudan, Palestina. Può, inoltre, essere utilizzato nell'ambito degli accordi Efta (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) e Peco.

55 Il cumulo regionale si applica ai seguenti quattro gruppi regionali distinti: a) gruppo I: Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar/Birmania, Singapore, Thailandia, Vietnam; b) gruppo II: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Perù, Venezuela; c) gruppo III: Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan, Sri Lanka; d) gruppo IV: Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

56 Il cumulo regionale fra paesi appartenenti allo stesso gruppo si applica unicamente se sono soddisfatte determinate condizioni elencate all'art. 55, par. 2, RD. In particolare, al momento dell'esportazione del prodotto verso l'Unione, i paesi partecipanti al cumulo devono essere paesi beneficiari di regimi preferenziali, che si sono impegnati a osservare le norme previste dalla disciplina unionale. Se i prodotti sono esportati senza ulteriori lavorazioni o trasformazioni, oppure sono stati assoggettati soltanto a operazioni di conservazione, deve essere indicato, quale Stato di origine delle stesse, quello in cui i beni sono stati fabbricati (art. 55, par. 4, RD).

57 Ai sensi dell'art. 56, par. 1, RD, il cumulo ampliato può essere concesso solo al ricorrere di due condizioni: a) i paesi partecipanti al cumulo si sono impegnati a osservare, o far osservare, la sottosezione 3 e la sottosezione 2 RD, e tutte le altre disposizioni riguardanti l'attuazione delle norme di origine, e a fornire la cooperazione amministrativa necessaria per assicurare la corretta applicazione delle sottosezioni indicate, sia nei confronti dell'Unione che nelle loro relazioni reciproche; b) l'impegno di cui alla lettera a) è stato comunicato alla Commissione dal paese beneficiario interessato.

La nuova disciplina unionale, infine, prevede, all'art. 57 RD, l'applicazione del cumulo bilaterale o del cumulo con Norvegia, Svizzera e Turchia, in combinazione con il cumulo regionale: in tali casi il prodotto ottenuto è considerato originario di uno degli Stati del gruppo regionale interessato, determinato in conformità a quanto previsto all'art. 55, parr. 4 e 6, RD.

Per quanto riguarda, invece, le agevolazioni concesse unilateralmente dall'Unione europea, i regolamenti attuativi del codice non prevedono l'ipotesi del cumulo dell'origine.

2.6. Le clausole antiabuso per il riconoscimento dell'origine preferenziale

2.6.1 Principio di territorialità

Per meglio salvaguardare le condizioni precedentemente analizzate, sono previsti diverse clausole, di natura antielusiva, ad esse corollari.

Una di queste è il cd. "principio di territorialità", generalmente previsto in numerosi protocolli sull'origine, con la *ratio* di assicurare che i processi di lavorazione sui beni che godono del trattamento daziario preferenziale, siano effettivamente eseguiti negli Stati che fanno parte di quel determinato accordo. Si stabilisce, pertanto, a fine antielusivo, un'inversione dell'onere della prova. Nel caso in cui i prodotti, prima di essere importati nell'Unione europea, siano stati esportati dal paese beneficiario verso uno Stato terzo e successivamente reintrodotti, i beni saranno allora considerati come non originari, a meno che l'operatore economico non dimostri che la merce reintrodotta sia la stessa in precedenza esportata e che non abbia subito operazioni diverse da quelle necessarie per conservarla in buono stato, durante la loro permanenza nel paese terzo (art. 42, par. 3, RD)⁵⁸.

Tale presupposto territoriale, vigila, dunque, che la lavorazione decisiva per l'attribuzione della qualifica sia effettuata nello Stato che beneficia dell'accordo⁵⁹.

2.6.2 Trasporto diretto e "no drawback"

Nello stesso senso, in numerosi accordi internazionali⁶⁰ l'origine preferenziale di un prodotto è accordata, in via esclusiva, a condizione che sia rispettata la specifica regola del trasporto diretto, prevista dall'art. 69 RD. Questa rappresenta una misura cautelativa⁶¹, introdotta con il fine di tutelare il rispetto del principio di territorialità⁶², garantendo l'identità delle merci durante il loro tragitto tra le due parti dell'accordo⁶³.

58 In altri termini, per beneficiare del trattamento daziario agevolato nel quadro dell'Spg, la merce dichiarata per l'immissione in libera pratica nell'Unione europea deve essere la stessa esportata dal paese beneficiario da cui è considerata originaria, in quanto ivi interamente ottenuta o sufficientemente lavorata. La medesima disciplina è prevista per le concessioni unilaterali, all'art. 68 RD. Invece, solo per ciò che concerne il sistema Spg, si segnala che il frazionamento delle spedizioni è ammesso soltanto se effettuato dall'esportatore o sotto la sua responsabilità, a condizione che le merci restino sotto vigilanza doganale nel paese di transito, onde evitare manipolazioni (art. 43, par. 4, RD). Tale norma ha, nel quadro dell'Spg, il medesimo scopo antielusivo del trasporto diretto, previsto dall'art. 69 RD nelle misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dall'Unione.

59 Dal punto di vista operativo, il requisito della territorialità è valido ed efficace per gli Stati ricompresi nel quadro Spg, caratterizza, inoltre, l'applicazione delle disposizioni relative alle misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dall'Unione, a favore di paesi o territori che non rientrano nel quadro Spg (Art. 68 RD).

60 Sia nelle ipotesi di agevolazioni unilateralmente concesse dall'Unione che in numerosi accordi sull'origine preferenziale, come quello con il Regno Unito o il Canada e la Corea del Sud.

61 Cfr. Ag. dogane, circ. 24 dicembre 2001, n. 64/D.

62 Cfr. Ag. Dogane, nota 27 dicembre 2018, n. 125912, punto 3.6.

63 È consentita una deroga alla regola del trasporto diretto solo nei casi in cui i prodotti originari, da un paese

Tramite questa particolare clausola è disposto, infatti, che per poter godere del trattamento preferenziale, previsto nei differenti accordi, la merce debba essere trasportata direttamente dallo Stato di spedizione a quello di destinazione, senza passaggi intermedi in altri paesi⁶⁴. La condizione, mira, dunque, a evitare un uso distorto o irregolare del regime preferenziale, assicurando che le merci, durante l'attraversamento di territori diversi⁶⁵, non siano manipolate o sostituite.

L'art. 69 RD disciplina analiticamente le ipotesi in cui i prodotti possono considerarsi come "trasportati direttamente" dal paese o territorio beneficiario all'interno dell'Unione o viceversa (tra questi, si segnalano i casi in cui il trasporto si effettua senza l'attraversamento del territorio di altri paesi oppure senza soluzione di continuità, per mezzo di condutture, attraverso il territorio di Stati diversi dal paese beneficiario esportatore, ecc.).

Il rispetto della condizione del trasporto diretto va dimostrato con consegna della documentazione provante alle autorità doganali del paese importatore.

Normalmente la prova del trasporto diretto può essere un documento di trasporto unico, per il passaggio dal paese di esportazione attraverso il paese di transito, o un certificato rilasciato dalle autorità doganali del paese di transito, contenente una descrizione esatta dei prodotti ovvero, in mancanza, qualsiasi altro documento probatorio (art. 69, par 2, RD). È tuttavia opportuno verificare le diverse previsioni degli specifici accordi⁶⁶.

Il nuovo codice doganale e numerosi protocolli sull'origine contengono, inoltre, la regola del *no drawback*, che impedisce il rimborso dei dazi pagati sui beni importati. In particolare, tale regola vieta che materiali originari di paesi estranei all'accordo sull'origine preferenziale, utilizzati nella produzione di beni che fruiscono dell'origine preferenziale, siano esentati anch'essi dal pagamento dei dazi⁶⁷. La ragione del divieto è chiaramente quella di prevenire casi di competizione sleale, realizzati tramite l'illegittima estensione del trattamento agevolato a paesi terzi, cui non spetta il trattamento di favore dell'origine preferenziale.

beneficiario, siano spediti per un'esposizione in un altro paese e, successivamente, venduti per essere importati nell'Unione, purché rispettino i requisiti generali e di territorialità per essere considerati originari (art. 70 RD).

64 Con riferimento ai paesi che rientrano nel Spg, l'art. 43 RD, pur ribadendo che i prodotti dichiarati per l'immissione in libera pratica nell'Unione europea devono essere gli stessi esportati dal paese beneficiario, di cui sono considerati originari, prevede che il magazzinaggio e il frazionamento delle spedizioni siano ammessi, ma devono essere effettuati sotto la responsabilità dell'esportatore o di un detentore delle merci e a condizione che i prodotti restino sotto controllo doganale, nel paese o nei paesi di transito.

65 Questo principio può tuttavia subire una lieve attenuazione per le operazioni comportanti una sola spedizione non frazionata. In questi casi è riconosciuta, infatti, la possibilità per le merci che transitano temporaneamente presso altri paesi di subire operazioni di carico e scarico, trasbordo e deposito temporaneo, purché non subiscano altre operazioni, oltre a quelle necessarie a mantenere i prodotti in buono stato. Tutte le operazioni devono, inoltre, essere effettuate sotto stretta vigilanza delle autorità doganali competenti, che potranno successivamente accertare l'assenza di interventi volti a manipolare i prodotti.

66 Ad esempio il Protocollo sull'origine tra Ue e Sud Corea, art. 13, par. 2 prevede che: *"La prova che sono state soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1 viene fornita alle autorità doganali, secondo le procedure applicabili nel paese d'importazione, presentando: a) una documentazione attestante le circostanze in cui hanno avuto luogo il trasbordo o il deposito dei prodotti originari in paesi terzi; b) un titolo di trasporto unico per il passaggio dalla parte esportatrice all'uscita dal paese di transito; oppure c) un certificato rilasciato dalle autorità doganali del paese di transito contenente: i) una descrizione esatta dei prodotti; ii) le date di scarico e ricarico dei prodotti e, se del caso, il nome delle navi o gli altri mezzi di trasporto utilizzati; e iii) la certificazione delle condizioni in cui è avvenuta la sosta delle merci nel paese di transito."* Non viene quindi prevista la clausola residuale che permette di provare il trasporto diretto con qualsiasi altro documento idoneo, prevista per esempio dall'articolo 12, par.2, lettera c), dell'appendice I della Convenzione Regionale Pan-Euro-Mediterranea.

67 Ag. dogane, circolare 1° dicembre 2006, n. 44/D.

2.7. Le condizioni procedurali

2.7.1 La prova dell'origine preferenziale

L'importatore, per poter beneficiare delle agevolazioni, deve provare l'origine preferenziale delle merci.⁶⁸

Negli accordi di libero scambio c.d. di prima generazione, ossia quelli più risalenti nel tempo, tale prova era sempre rappresentata da un documento cartaceo, rilasciato, su richiesta dell'esportatore, dalle Autorità doganali del paese di origine. Tale documento è in grado di attribuire al prodotto in entrata il diritto al riconoscimento del regime daziario preferenziale nel momento dell'importazione.

Appartengono a questa categoria, accomunata dal comprendere i certificati rilasciati dalla Dogana del paese di esportazione, il certificato EUR 1 e gli altri certificati previsti da specifici Accordi (EUR MED, certificato di circolazione A.TR)⁶⁹.

Sebbene questi documenti siano tradizionalmente emessi in formato cartaceo⁷⁰ si segnala, tuttavia, una recente evoluzione in ottica di digitalizzazione. Tramite il portale AIDA è infatti prevista la possibilità di attuare il procedimento di ottenimento del certificato EUR1 in via elettronica⁷¹, con l'intenzione di estendere la procedura anche ai diversi documenti EURMED e A.TR⁷².

Al riguardo, è stata prevista l'abolizione della prassi della c.d. previdimazione dei certificati d'origine EUR 1, EUR MED, ATR, che consentiva agli intermediari di disporre di un certo numero di certificati di origine già vidimati da parte dell'Agenzia

A partire dall'Accordo tra Unione europea e Singapore, inoltre, si è optato per il superamento del certificato delle autorità doganali di esportazione, per evolvere verso un sistema di autocertificazione dell'origine preferenziale da parte dell'esportatore qualificato. Questa più recente categoria di accordi, detti anche di ultima generazione, responsabilizza l'esportatore e attribuisce alla dogana di esportazione un generale potere di controllo e di prevenzione. Soltanto due accordi, con Singapore e la Corea del sud, prevedono in via esclusiva la figura dell'esportatore autorizzato, mentre altri si incentrano su quella dell'esportatore registrato nel sistema Rex⁷³: in entrambi i casi, la prova dell'origine preferenziale è rappresentata dalla dichiarazione su fattura.

Il certificato EUR 1

Il certificato EUR 1 deve essere richiesto su domanda dell'esportatore, contenente le circostanze che consentono ai beni di soddisfare i requisiti di origine, nonché i relativi documenti giustificativi (fatture, documenti di importazione, certificati di circolazione, dichiarazioni su fattura, dichiarazioni di fabbricati o fornitori, documentazione tecnica inerente la lavorazione). È rilasciato dalle Autorità doganali del paese di esportazione, che devono controllare l'origine delle merci dichiarata e la correttezza degli altri dati del certificato: a tal fine le Autorità do-

68 Se il prodotto non è scortato da una valida prova dell'origine preferenziale, al momento dell'importazione nel paese estero dovrà scontare il dazio pieno.

69 Agenzia Dogane, nota 27 dicembre 2018, n. 125912.

70 Nello specifico devono assumere la qualità di documenti arabescati di carta filigranata.

71 Vedi il progetto sperimentale "EUR1 Full Digital" con riferimento alla dichiarazione in Svizzera.

72 Vedi Agenzia Dogane, circolare 15 gennaio 2021, n.2/D.

73 Il sistema Rex è un'apposita banca dati che permettere agli importati registrati di autocertificare l'origine delle merci (vedi *infra*).

ganali possono chiedere all'esportatore ogni documento giustificativo e procedere a verifiche e accertamenti. Le autorità verificano, altresì, se il certificato è compilato correttamente. Una volta rilasciato, deve essere presentato alla dogana del paese di importazione entro quattro mesi dalla data di rilascio (per i certificati emessi nell'ambito degli accordi con Cile, Messico, Sudafrica e paesi ACP, entro dieci mesi).

Su richiesta, l'operatore economico può trasmettere i documenti di accompagnamento, tra cui il certificato di origine della merce, attraverso il fascicolo elettronico (art. 163, CDU, Agenzia delle dogane, nota 19 aprile 2016, n. 45898).

La dogana di importazione non può rifiutare di accettare il certificato. Se sorgono dubbi sull'autenticità di un certificato (analisi dei rischi oppure INF-AM), le Autorità doganali europee possono effettuare controlli a posteriori, richiedendo alle Autorità che li hanno rilasciati di attestare la veridicità dei certificati o dichiararne l'invalidità. Il certificato EUR 1 può essere altresì oggetto di verifica sulla sua attendibilità anche tramite un'indagine dell'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF).

Gli altri certificati

Il Certificato EUR MED, è previsto per i prodotti che beneficiano del trattamento preferenziale in base alle regole sul cumulo (cfr. paragrafo 5) definite nell'Appendice I della Convenzione Pan-Euro-Mediterranea, applicabili ai paesi appartenenti all'area del cumulo Pan-Euro-Mediterranea, e rilasciato dalle autorità doganali del paese di esportazione.

Il Certificato di circolazione ATR è previsto per i prodotti in posizione di libera pratica entro l'ambito dell'Unione doganale Ue/Turchia ed è rilasciato dalle autorità doganali del paese di esportazione.

2.7.2. Esportatore autorizzato

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice doganale dell'Unione, il legislatore europeo ha puntato a un sistema di autocertificazione, in cui l'origine delle merci può essere attestata dallo stesso esportatore attraverso l'autodichiarazione su fattura, a seguito dell'acquisizione dello *status* di esportatore autorizzato o registrato.

Si tratta di un'autocertificazione, rilasciata dall'esportatore stesso, in relazione alla singola spedizione di beni, senza che si renda necessario un certificato di origine preferenziale rilasciato dalla dogana del paese di esportazione.

L'art. 120 RE consente alle autorità doganali europee la possibilità, a determinate condizioni, di riconoscere tale qualifica a soggetti residenti nel territorio dell'Unione che effettuino frequenti spedizioni di prodotti originari dell'Ue e che possano garantire, alla stessa Autorità, l'accertamento del carattere originario dei prodotti esportati

Questa modalità di prova dell'origine viene prevista come obbligatoria e necessaria per le esportazioni verso Corea del Sud e Singapore. Gli esportatori, verso e da questi paesi, sono pertanto obbligati ad assumere la qualifica in esame.

Per ottenere lo *status* di esportatore autorizzato, la Dogana svolge un rapido *audit* nei confronti dell'impresa, finalizzato alla verifica del rispetto delle condizioni e delle regole contenute nei protocolli di origine allegati agli Accordi di libero scambio.

In particolare, il procedimento di *audit* per la certificazione di esportatore autorizzato si concentra sul controllo dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti:

- » essere residente nel territorio dell'Autorità doganale a cui presenta l'istanza;
- » effettuare frequenti spedizioni di prodotti originari dell'Ue (ivi interamente prodotti o sufficientemente lavorati/trasformati);
- » offrire soddisfacenti garanzie per l'accertamento del carattere originario dei prodotti e dei requisiti oggettivi e territoriali;
- » tenere disponibili i documenti giustificativi dell'origine

In caso di superamento dell'*audit*, l'Agenzia delle dogane attribuisce all'esportatore un apposito numero di autorizzazione, da riportare sulla dichiarazione su fattura.

La dichiarazione di origine preferenziale su fattura deve riportare il codice identificativo rilasciato dalle Autorità doganali che concedono l'autorizzazione sulla base del seguente esempio: *“L'esportatore delle merci contemplate nel presente documento (autorizzazione doganale n.) dichiara che, salvo indicazione contraria, le merci sono di origine preferenziale”*.

È da rilevare che l'art. 119, § 1, lett. b), RE, prevede che la dichiarazione su fattura possa essere effettuata da qualunque operatore, ma solo per operazioni il cui valore non sia superiore a 6.000 euro. L'acquisizione dello *status* di esportatore autorizzato, invece, consente ai soggetti interessati di poter attestare l'origine preferenziale Ue delle merci direttamente sulla fattura (Allegato 22-07), per spedizioni di prodotti originari di qualsiasi importo, riportando il codice identificativo fornito dalle Autorità doganali che rilasciano l'autorizzazione.

L'esportatore che si serve di questo strumento deve essere in grado di presentare in qualsiasi momento, su richiesta della Dogana, però, tutti i documenti atti a dimostrare il carattere originario dei prodotti in questione.

Da tenere presente che la qualifica di esportatore autorizzato, consente ancora⁷⁴ l'utilizzo in parallelo dei certificati di circolazione precedentemente analizzati.

2.7.3. L'esportatore Rex

La banca dati Rex è stata introdotta dal 1° gennaio 2017, con l'obiettivo di avviare il Sistema unionale degli esportatori registrati Rex, tramite nuove modalità di attestazione dell'origine.

Il Sistema REX è costituito da un database di esportatori autorizzati ad autocertificare l'origine preferenziale delle merci per scambi che avvengano in relazioni ad alcuni recenti accordi di libero scambio che l'Ue ha rispettivamente concluso con Giappone, Canada, Vietnam e Regno Unito, nonché nel quadro degli accordi con paesi Spg⁷⁵.

Al fine di ottenere la qualifica, l'operatore deve presentare un'apposita domanda e trasmetterla alle autorità competenti del paese beneficiario, in cui ha la sede legale o è stabilito a titolo permanente, le quali provvedono ad attribuirgli il numero di esportatore registrato⁷⁶.

L'iscrizione alla piattaforma, effettuabile online attraverso uno specifico Portale dal 25 gennaio 2021⁷⁷, permette di emettere autonomamente, senza necessità di interventi da parte degli

⁷⁴ Con l'eccezione delle operazioni con Singapore e Corea del Sud.

⁷⁵ Per quanto riguarda le importazioni provenienti da paesi SPG, al fine di ottenere la qualifica di esportatore autorizzato Rex, l'operatore deve presentare un'apposita domanda e trasmetterla alle autorità competenti del paese beneficiario, in cui ha la sede legale o è stabilito a titolo permanente, le quali provvedono ad attribuirgli il numero di esportatore registrato: la registrazione è valida a decorrere dalla data della domanda.

⁷⁶ Le principali funzionalità del sistema REX sono: la registrazione degli esportatori compilazione di un modulo da restituire alle autorità competenti; l'obbligo di comunicazione di eventuali modifiche dei dati di registrazione dell'esportatore; la cancellazione dell'esportatore dal sistema REX in determinati casi, quali la cessione dell'attività o la commissione di reati di frode.

⁷⁷ Agenzia delle dogane circolare del 20 gennaio 2021 n. 4/D.

uffici doganali o di altre autorità, la prova dell'origine, da apporsi sui documenti commerciali o di trasporto che accompagnano le merci. Si opera, pertanto, un significativo snellimento delle procedure doganali, con conseguente riduzione dei costi e delle tempistiche.

Rispetto a quanto previsto dal previgente del codice doganale comunitario, la banca dati rappresenta un sistema che, da un lato, responsabilizza in maniera più evidente l'esportatore e, dall'altro, dovrebbe garantire maggiore certezza e trasparenza nella verifica delle condizioni legittimanti l'origine preferenziale.

Nello specifico, il sistema si basa su un principio di auto-certificazione da parte degli operatori economici, i quali richiedono alle competenti autorità del paese in cui sono stabiliti di essere registrati in una banca dati, supportata da un sistema IT, messo a disposizione e gestito dalla Commissione europea.

Gli esportatori devono, in seguito, auto-attestare il carattere originario dei prodotti mediante un'apposita dichiarazione, contenuta in qualunque documento commerciale, che consenta l'identificazione dell'esportatore e dei beni interessati (art. 92 RE). La loro iscrizione nella banca dati consente un riscontro diretto da parte dell'importatore e delle autorità doganali del paese di importazione, superando le problematiche relative all'emissione e ai casi di falsificazione dei certificati di origine. Spetta, infatti, agli esportatori stessi attestare il carattere originario dei prodotti spediti, sotto la propria responsabilità⁷⁸.

Attraverso questa modalità di prova dell'origine, la Commissione europea ha accesso a tutti i dati, mentre le autorità competenti del paese beneficiario hanno accesso soltanto alla consultazione dei dati relativi agli esportatori da esse registrati (art. 82 RE). Le autorità doganali dello Stato membro in cui avviene l'importazione possono, invece, accedere a tutti i dati in occorrenza del controllo delle dichiarazioni doganali all'atto dell'immissione in libera pratica (art. 188 CDU), oppure in sede di accertamento *a posteriori* (art. 48 CDU).

Una serie di informazioni, di minore impatto sensibile, è poi messa a disposizione del pubblico, al fine di renderle accessibili a tutti gli importatori (dati dell'esportatore registrato, numero di iscrizione nella banca dati, descrizione indicativa delle merci ammissibili al trattamento preferenziale).

Dal punto di vista procedurale, l'iscrizione nella banca dati è fortemente semplificata: la richiesta di iscrizione può essere realizzata completamente online attraverso il Portale dell'operatore REX e, se la domanda è correttamente compilata e l'ufficio doganale competente ritiene che il controllo formale abbia dato esito positivo, avviene subito la registrazione dell'impresa (Agenzia delle dogane, circolare 20 gennaio 2021, n. 4/D)⁷⁹.

Per accedere al Portale, l'operatore economico deve essere in possesso di un codice Eori e di un'autorizzazione alla consultazione della banca dati o alla presentazione di una nuova registrazione o di eventuali richieste di modifica. Tali autorizzazioni possono essere richieste tramite il modello autorizzativo unico (MAU), a cui gli utenti possono accedere mediante le credenziali SPID, CNS o CIE.

⁷⁸ Le responsabilità amministrative e penali sono disciplinate secondo le regole proprie di ogni Stato.

⁷⁹ Ovviamente, l'Agenzia delle dogane si riserva di effettuare, in seguito, verifiche circa la corretta determinazione dell'origine preferenziale dei beni, con tutte le rilevanti conseguenze anche in termini di rischi di eventuali responsabilità e sanzioni.

Il servizio online, inoltre, è dotato di un apposito helpdesk dedicato ai quesiti di natura tecnica, giuridica e procedurale.

Una volta effettuata la registrazione, per l'operatore sarà possibile consultare il proprio profilo liberamente, nonché richiedere una modifica della registrazione già esistente.

Dal punto di vista operativo, al momento sono tenuti a richiedere la registrazione nel sistema REX gli operatori economici nazionali che intendono effettuare:

- » esportazioni nel contesto di accordi commerciali bilaterali che ne prevedono l'uso: Ue/Canada (CETA), Ue/Giappone (JEFTA), Ue/Vietnam (EVFTA), Ue/Regno Unito (TCA);
- » esportazioni verso i paesi del SPG di merci destinate ad essere incorporate all'interno di prodotti che saranno poi importati a loro volta nella Ue (cd. cumulo bilaterale) di valore superiore a 6.000 Euro;
- » risedizioni di merci originarie di paesi del SPG verso altri Stati membri di valore superiore a 6.000 Euro.

Il sistema REX è destinato, tuttavia, a sostituire progressivamente e completamente l'attuale sistema di certificazione di origine basato sui certificati di origine, per i paesi che usufruiscono di questo regime, infatti, non è più possibile utilizzare i certificati cartacei.

2.8 La dichiarazione del fornitore

Essenziale, ai fini della correttezza della dichiarazione di origine effettuata dall'esportatore in dogana, è la dichiarazione del fornitore, disciplinata dagli artt. 61 ss. RE⁸⁰. Tale dichiarazione, rilasciata dal fornitore sotto la propria responsabilità, costituisce prova dell'origine preferenziale delle merci oggetto della dichiarazione e può essere inserita nella fattura o in qualsiasi altro documento commerciale, purché descriva i beni in modo sufficientemente dettagliato da consentirne l'identificazione.

La dichiarazione del fornitore attesta, quindi a beneficio dell'esportatore, l'origine delle merci nell'ambito di un regime preferenziale, consentendogli di richiedere il rilascio o di provvedere direttamente alla compilazione di una prova all'origine preferenziale.

Il fornitore può rilasciare due tipi di dichiarazione: una "singola", valida per ciascuna spedizione di merci (c.d. dichiarazione separata), e una "a lungo termine", qualora invii con regolarità, a uno stesso acquirente, merci le cui caratteristiche restino costanti nel tempo, sotto il profilo dell'origine preferenziale. La dichiarazione a lungo termine⁸¹ ha una validità massima di due anni dalla compilazione (art. 62, par. 1, RE).

Per verificare l'esattezza e l'autenticità di una dichiarazione, le autorità doganali dell'Unione possono invitare l'esportatore a richiedere al proprio fornitore comunitario un certificato d'infor-

80 Il codice doganale dell'Unione ha abrogato, a partire dal 1° maggio 2016, il reg. 11 giugno 2001, n. 1207, che conteneva la disciplina relativa alla dichiarazione del fornitore, ora interamente trasfusa nel regolamento di esecuzione.

81 La dichiarazione a lungo termine riporta tre date:

Data di compilazione della dichiarazione (data di rilascio);

Data di inizio periodo di validità (non anteriore a 12 mesi prima della data di rilascio o posteriore di 6 mesi dopo tale data);

Data di termine del periodo (non posteriore a 24 mesi dopo la data di inizio).

mazione Inf 4⁸². Tale certificato è rilasciato, entro novanta giorni dal ricevimento della domanda presentata dal fornitore, dalle autorità dello Stato membro in cui il fornitore è stabilito⁸³.

In assenza di risposta entro centocinquanta giorni dalla data della richiesta, o se la risposta non contiene le informazioni sufficienti per determinare l'origine dei prodotti, le autorità doganali dello Stato di esportazione annullano la prova dell'origine, redatta sulla base della dichiarazione del fornitore (art. 66 RE).

82 Di cui all'allegato 22-02 RE. Le autorità doganali hanno altresì il diritto di richiedere qualsiasi prova e di procedere alla verifica della contabilità del fornitore o di effettuare qualsiasi altro controllo ritenuto necessario. Il fornitore che compila una dichiarazione ha l'obbligo di conservare tutte le prove documentali che attestino l'esattezza della stessa, per almeno tre anni.

83 Se un esportatore non è in grado di presentare un certificato Inf 4 entro centoventi giorni dalla richiesta delle autorità doganali, queste possono interpellare direttamente gli uffici dello Stato membro in cui la dichiarazione del fornitore è stata redatta, al fine di confermare l'origine dei beni in questione per l'applicazione delle disposizioni relative agli scambi preferenziali tra l'Unione e alcuni paesi terzi.



Fedespedi – Federazione nazionale delle Imprese di Spedizioni internazionali – è stata costituita l'11 giugno **1946** a ha sede a **Milano**. Ne fanno parte **ANAMA** (Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree), **ANTEP** (Associazione Nazionale Terminalisti Portuali) e **FISI** (Federazione Italiana Spedizionieri Industriali).

Ad oggi, è **l'unica organizzazione imprenditoriale che rappresenta e tutela gli interessi delle imprese di spedizioni internazionali in Italia**: un settore che genera un fatturato di oltre 15 miliardi di euro l'anno - circa il 20% del fatturato italiano dell'intero settore dei trasporti e della logistica - impiega circa 50.000 addetti e dà il proprio determinante contributo all'industria italiana della logistica, che incide per il 9% sul PIL del Paese e attrae investimenti privati per 6 miliardi di euro. Fedespedi è parte di un **network associativo internazionale**. Aderisce a **Confetra** a livello nazionale e a **CLECAT** e **FIATA** rispettivamente a livello europeo e mondiale. Inoltre, è presente su tutto il territorio nazionale con oltre **trenta Associazioni Territoriali**.

Fedespedi Giovani è il gruppo giovani spedizionieri: un team di lavoro di giovani professionisti under 35 che ha l'obiettivo di portare idee nuove all'interno di Fedespedi e di trovare una chiave innovativa per raccontare la categoria, focalizzando attenzione, energie e competenze su innovazione, formazione e comunicazione digitale.

La missione di Fedespedi è rappresentare la categoria presso istituzioni e stakeholder e promuovere quotidianamente la crescita delle imprese associate – siano esse multinazionali, grandi imprese, PMI o start up innovative – per valorizzare il loro ruolo di protagoniste della supply chain globale e di partner strategiche del Made in Italy.

Fedespedi è al fianco delle imprese per accompagnarle nell'evoluzione del proprio business, da fornitori di servizi a *data provider*, *trade facilitator* e consulenti per l'internazionalizzazione delle imprese, offrendo formazione di alto livello e servizi di qualità in tutti gli ambiti di interesse aziendale, come **welfare**, **formazione** continua e **consulenza** tecnico-specialistica e giuslavoristica.

Inoltre, Fedespedi, quale **firmataria del Contratto Collettivo nazionale del lavoro "Logistica, Trasporto Merci e Spedizione"**, tutela e promuove gli interessi delle aziende associate nelle fasi di rinnovo del CCNL e partecipa attivamente al tavolo delle trattative insieme a Confetra e alle altre Federazioni aderenti.

*In Fedespedi desideriamo costruire insieme ai nostri associati una **supply chain veloce, integrata, sicura e sostenibile**. Crediamo in un mondo sempre più interconnesso grazie alle **infrastrutture fisiche e digitali**.*

*Crediamo in una **logistica al servizio** delle comunità, **leva di sviluppo** per le economie dei territori e **motore della connettività**.*

*Sopra ogni cosa, crediamo nelle **persone**: il loro **talento**, le loro **competenze** e la loro **passione** sono il vero valore aggiunto delle imprese di spedizioni internazionali e primo motore della vita associativa.*





La collana "I QUADERNI DI FEDESPEDI" è un'iniziativa nata nel 2017 su indicazione del Consiglio Direttivo di Fedespedi, con la collaborazione delle sue Sezioni, con l'idea di realizzare delle guide di orientamento e di facile consultazione per un utilizzo operativo o formativo per gli imprenditori e il personale delle imprese di spedizioni internazionali.

Della collana "I QUADERNI DI FEDESPEDI" sono state realizzate le seguenti pubblicazioni:

-  **IL REGIME DELLE RESPONSABILITÀ NEI TRASPORTI
E NELLE SPEDIZIONI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI**
(2017) – Sezione Legale, Studio Legale Righetti
-  **LA RAPPRESENTANZA DOGANALE E IL MANDATO**
(2017) – Sezione Doganale, C-Trade
-  **LA NUOVA NORMA ISO 9001:2015 E LE IMPRESE
DI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI**
(2018) – Sezione Formazione, G. Comparelli
-  **LE NUOVE FRONTIERE DELLE IMPRESE DI SPEDIZIONE:
E-COMMERCE, AMBIENTE, LAVORO**
(2018) Atti del convegno del 18 aprile 2018
-  **SALUTE E SICUREZZA IN AZIENDA: ADEMPIMENTI E FORMAZIONE**
(2018) – Sezione Formazione, E. Cossu
-  **RAPPRESENTANZA FISCALE E DEPOSITI IVA**
(2019) – Sezione Fiscale, Studio Pirola Pennuto Zei & Associati
-  **WELFARE AZIENDALE TRA RESPONSABILITÀ E POTENZIALITÀ**
(2019) – Atti del convegno dell'8 ottobre 2019
-  **DEMURRAGE, DETENTION E PORT STORAGE**
(2020) – Sezione Legale, Studio Legale Righetti
-  **CONSORTIA BLOCK EXEMPTION REGULATION (BER)**
(2020) – Sezione Marittima, Centro Studi Fedespedi
-  **DOGANA E COMMERCIO INTERNAZIONALE**
(2020) – Sezione Doganale, Atti del convegno digitale del 17 novembre 2020
-  **LA QUALITÀ DEI MAGAZZINI DELLE IMPRESE DI SPEDIZIONI
INTERNAZIONALI**
(2021) – Centro sulla Logistica e il Supply Chain Management
LIUC Business School

Note

[illegible]

#MovingTradeTogether

Costruiamo insieme il futuro delle imprese di spedizioni internazionali, dal 1946

Gli spedizionieri internazionali sono partner strategici per l'internazionalizzazione delle imprese e solution provider in grado di sviluppare modelli innovativi di supply chain - green, efficienti e resilienti - con il supporto delle tecnologie più evolute. Ogni giorno, con professionalità e competenza, organizzano il trasporto delle merci per mare, terra e cielo, generando un fatturato di 15 miliardi l'anno - il 20% del fatturato italiano dell'intero settore logistico - dando lavoro a circa 50.000 addetti.

Fedespedit è dal 1946 l'unica organizzazione imprenditoriale in Italia che rappresenta e tutela gli interessi delle imprese di spedizioni internazionali (sono associate oltre il 90% del totale delle aziende del settore operanti in Italia).

La sua missione è rappresentare la categoria presso istituzioni e stakeholder e promuovere quotidianamente la crescita delle sue imprese, con servizi di qualità in tutti i settori di interesse aziendale.

Presente oggi sul territorio nazionale con oltre trenta associazioni territoriali, Fedespedit aderisce a Confetra, CLECAT e FIATA rispettivamente a livello nazionale, europeo e mondiale.

Fanno parte di Fedespedit: Anama (Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree), Antep (Associazione Nazionale Terminalisti Portuali) e Fisi (Federazione Italiana Spedizionieri Industriali).

Associazioni affiliate:



FEDESPEDIT aderisce a:



www.fedespedit.it - www.linkedin.com/company/fedespedit