ORIGINE PREFERENZIALE DELLA MERCE: COME BENEFICIARE DEL DAZIO ZERO A DESTINO

Enea Fochesato

Esercita la professione di avvocato in Milano in materia di diritto doganale e del commercio internazionale. Durante la sua carriera professionale ha collaborato con primari studi legali internazionali.
È titolare dello Studio Legale Fochesato – Jus&Trade che presta consulenza e assistenza alle imprese che operano nei mercati internazionali. Svolge attività di relatore sia in Italia che all'estero su temi di diritto doganale e del commercio internazionale (i suoi più recenti convegni si sono svolti a Seul e Los Angeles) e organizza attività formative in collaborazione con l'associazione degli spedizionieri degli Stati Uniti (National Customs Broker & Forwarders Association of America, "NCBFAA") con sede a Washington.
È autore di pubblicazioni giuridiche, partecipa attivamente agli incontri tenuti dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane a Bruxelles ed è socio dell'International Network of Customs Universities (INCU) con sede in Australia.

Come noto, l'Unione Europea da anni persegue l'obiettivo di stipulare con Paesi terzi accordi volti a creare aree di libero scambio, in cui le merci possano circolare beneficiando di un **trattamento tariffario preferenziale**, sotto forma di **riduzione o esenzione daziaria** a destino dei **prodotti originari** di uno dei Paesi contraenti l'accordo. Esistono poi trattamenti tariffari preferenziali concessi dall'Unione su base **unilaterale** nei confronti di alcuni Paesi o gruppi di Paesi in via di sviluppo; in tal caso l'agevolazione daziaria riguarda solamente le merci originarie di tali Paesi e importate nell'Unione e non viceversa. In questo articolo tratteremo solamente la tematica delle preferenze tariffarie bilaterali, poiché di maggiore interesse per gli esportatori nazionali.
Al riguardo, il tema dell'origine preferenziale, se ben conosciuto e utilizzato, potrebbe costituire un'**interessante leva commerciale** per gli esportatori italiani, i quali, già in sede di trattativa commerciale con il cliente estero potrebbero proporre un **prezzo di vendita** in ipotesi più basso rispetto a quello di concorrenti inconsapevoli dei vantaggi derivanti dalle norme in tema di origine preferenziale.
Occorre però segnalare che la materia in discorso non è ancora sufficientemente conosciuta, anche a causa della sua oggettiva complessità.

Il presente articolo ha dunque lo scopo di illustrare sinteticamente e in termini pratici le tematiche riguardanti l'origine preferenziale, dando anche alcuni **consigli operativi** alle imprese che vogliano predisporre o migliorare le procedure aziendali interne indispensabili per evitare errori e quindi possibili **sanzioni** (anche **penali**, come vedremo) da parte degli organi competenti.

Per cominciare: la nozione e le regole di attribuzione dell'origine preferenziale

Anzitutto, il Codice doganale dell'Unione Europea (Cdu) di cui al Reg. (Ue) n. 952 del 9 ottobre 2013 non prevede una definizione univoca di origine preferenziale, limitandosi, all'art. 64 par. 2, a rinviare alle specifiche regole di attribuzione dell'origine preferenziale contenute negli accordi di libero scambio stipulati dall'Unione con alcuni Paesi o gruppi di Paesi terzi.
Al riguardo, possiamo definire l'origine preferenziale come un particolare "status" conferito a una determinata merce, in virtù del quale essa può circolare nell'ambito di determinati Paesi (tra loro firmatari di accordi di libero scambio) beneficiando di un trattamento tariffario, per l'appunto **"preferenziale"**, sotto forma di **riduzione o esenzione daziaria**.
L'origine preferenziale non va quindi confusa con l'origine "comune" della merce (che rileva invece ad altri fini, come ad es. l'applicazione della tariffa doganale, l'etichettatura "made in", etc.), in quanto la prima costituisce uno status a sé stante che viene ad esistenza nella misura in cui esista un determinato accordo internazionale (con le relative regole d'origine) che lo riconosca.
Ne consegue che un determinato prodotto potrebbe, ad esempio, essere considerato come avente origine preferenziale ai sensi dell'accordo X ma non ai sensi dell'accordo Y, poiché i due testi potrebbero in ipotesi prevedere regole di origine diverse per il medesimo prodotto.
Particolare importanza assume quindi la conoscenza delle regole di attribuzione dell'origine preferenziale indicate nei protocolli allegati agli accordi in discorso (nota 1). In linea generale possiamo dire che tali regole sono sempre riconducibili allo schema secondo cui i prodotti sono considerati originari:

1. se sono **interamente ottenuti** in un determinato Paese (ad es. prodotti agricoli, minerari, etc.), oppure
2. se sono **sufficientemente lavorati o trasformati** nel Paese di origine, in conformità alle regole previste nei vari protocolli sull'origine.

Inoltre, ogni accordo in tema di origine preferenziale contiene un elenco di lavorazioni che per la loro esiguità o marginalità sono da considerare sempre **insufficienti a conferire l'origine preferenziale**, come ad esempio le operazioni di lavaggio, pulitura, semplici operazioni di imballaggio, etc.
Le regole di lavorazione o trasformazione sufficiente possono, come dicevamo, cambiare da un accordo all'altro ma sono tutte riconducibili ai seguenti criteri:

a. **cambio di voce doganale** dei materiali non originari impiegati nella fabbricazione del prodotto finito; in sostanza, i materiali non originari devono avere una voce doganale diversa da quella che caratterizza il prodotto finito;
b. **realizzazione di una o più lavorazioni specifiche** previste nelle regole d'origine (questo criterio è molto diffuso nel settore tessile);
c. stabilire delle **percentuali massime di valore** dei materiali non originari impiegati nella lavorazione e rapportate al **prezzo franco fabbrica** del prodotto finito realizzato;
d. combinazione di una o più delle predette regole.

In proposito e per meglio chiarire i concetti sopra esposti, di seguito si riporta un esempio di regola di origine contenuta nel protocollo allegato all'accordo Ue/Corea del Sud e relativa alla voce doganale "8514" che caratterizza, tra gli altri, i forni elettrici a utilizzo industriale (vedi tabella 1 a pag. 15).
Come si può notare, nell'ambito dell'accordo con la Corea, sono previste le seguenti due regole **alternative** per l'attribuzione dell'origine preferenziale al prodotto finito (nel nostro caso un forno elettrico):

- fabbricazione a partire da materiali classificati in voci diverse da quella del prodotto finito (regola del cambio di voce doganale), **oppure**
- fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali (**non originari**) utilizzati non supera il 50% del prezzo franco fabbrica del prodotto (regola del valore).

La regola del cambio di voce doganale impone che tutti i materiali non originari dell'Ue o della Corea impiegati nella produzione del forno elettrico abbiano una voce doganale (quindi le prime quattro cifre) **diversa** da quella che contraddistingue il forno elettrico, vale a dire la voce "8514".
La regola del valore impone invece un limite massimo calcolato in percentuale (nel nostro caso il 50%) del valore dei materiali non originari dell'Ue o della Corea impiegati nella produzione del forno elettrico, rispetto al suo prezzo franco fabbrica (vale a dire il prezzo "Ex Works").
È molto importante sottolineare che entrambi i criteri di origine **presuppongono una corretta classificazione doganale sia del prodotto finito, sia di tutti i materiali che lo compongono**. Tali materiali dovranno quindi essere elencati in un'apposita **distinta di fabbricazione** (o contabilità materie) che operi una distinzione tra componenti originari e non originari, determinando così la rispondenza (o meno) del prodotto finito alla regola di origine di volta in volta applicabile. I materiali originari impiegati nella fabbricazione dovranno poi essere accompagnati dalla relativa dichiarazione d'origine preferenziale rilasciata dal fornitore nazionale o dell'Unione, secondo i criteri di cui agli articoli da 61 a 63 (nonché dei relativi allegati nn. 22-15 e 22-16) del Regolamento di Esecuzione (Ue) n. 2447/2015.

ESEMPIO DI REGOLA DI ORIGINE CONTENUTA NEL PROTOCOLLO ALLEGATO ALL'ACCORDO UE/COREA DEL SUD E RELATIVA ALLA VOCE DOGANALE "8514"			
Voce S.A. (sistema armonizzato)	Designazione delle merci	Lavorazioni o trasformazioni alle quali i materiali non originari devono essere sottoposti per acquisire il carattere di prodotti originario	
(1)	(2)	(3) o (4)	
8514	Forni elettrici industriali o di laboratorio, compresi quelli funzionanti ad induzione o per perdite dielettriche; altri apparecchi industriali o di laboratorio per il trattamento termico delle materie per induzione o per perdite dielettriche	Fabbricazione a partire da materiali classificati in voci diverse da quella del prodotto	Fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali utilizzati non supera il 50% del prezzo franco fabbrica del prodotto

La distinta, se redatta correttamente, costituisce (insieme agli altri documenti quali fatture, dichiarazione del fornitore, etc.) prova della regolarità delle operazioni in tema di origine e deve essere esibita in caso di eventuali controlli da parte dell'autorità doganale.
La distinta di fabbricazione non è ovviamente richiesta nel caso in cui l'impresa esportatrice si limiti a svolgere un'attività di semplice commercializzazione del prodotto (nel senso che esso viene acquistato dal fornitore ed esportato tal quale). In tal caso, l'origine preferenziale è avvalorata dalla dichiarazione rilasciata dal fornitore.

Le prove dell'origine preferenziale: il certificato di origine e la dichiarazione su fattura

Al fine di beneficiare delle agevolazioni ("preferenze") daziarie previste nei vari accordi di libero scambio (nota 2), le merci devono essere accompagnate dai seguenti documenti **rilasciati dall'autorità doganale del Paese di esportazione** (in Italia, l'Agenzia delle Dogane):

1. certificato di circolazione/origine **EUR 1** (o EUR-MED previsto per il cumulo paneuromediterraneo) è il documento che attesta l'origine preferenziale della merce nell'ambito degli accordi bilaterali stipulati dall'Unione;
2. certificato di circolazione FORM A: è il documento che attesta l'origine preferenziale nell'ambito del Sistema delle Preferenze Generalizzate (in questo caso l'agevolazione daziaria si applica solo unilateralmente, vale a dire solo alle merci originarie dei Paesi beneficiari di tali preferenze).

Il certificato d'origine viene rilasciato previa domanda del produttore/esportatore della merce rivolta all'autorità doganale del Paese di esportazione.
Con detta domanda, l'esportatore dichiara che la merce risponde ai requisiti previsti per l'emissione di detto certificato, impegnandosi a fornire su richiesta dell'autorità doganale gli ulteriori documenti giustificativi e ad accettare qualsiasi controllo della propria contabilità e dei processi di fabbricazione delle merci.
Inoltre, contestualmente alla domanda di rilascio del certificato, l'esportatore solitamente conferisce apposita delega al dichiarante doganale affinché compia tutte le formalità necessarie all'emissione del certificato di origine. Al riguardo, è opportuno ricordare come a volte l'esportatore italiano non abbia piena contezza della valenza giuridica di quanto dichiarato nel certificato d'origine: infatti, con la Circolare n. 11/D del 28 aprile 2010, l'Agenzia delle Dogane ha precisato che una non veritiera dichiarazione da parte dell'esportatore potrebbe configurare il reato di falso in atto pubblico di cui all'art. 483 del codice penale. Ciò detto, occorre segnalare che **è possibile evitare l'onere** (in termini di tempi e costi) **di dover richiedere all'autorità doganale l'emissione del certificato di origine preferenziale**, poiché è generalmente prevista dagli accordi la possibilità per l'esportatore di dichiarare l'origine preferenziale della propria merce **attraverso una semplice dichiarazione inserita nella fattura di esportazione** (o altro documento commerciale, quale la distinta di consegna, etc.). Tale dichiarazione può essere apposta da qualsiasi esportatore per ogni spedizione il cui valore non superi generalmente il limite di 6000 euro. Per valori eccedenti tale limite, l'apposizione della dichiarazione su fattura è condizionata all'acquisizione da parte dell'esportatore della qualifica di **"esportatore autorizzato"**. Tra l'altro, occorre segnalare che nell'ambito dell'accordo con la Corea, **non essendo contemplato il rilascio del certificato EUR 1**, chiunque desideri esportare merce originaria di valore superiore a 6000 euro, **deve necessariamente richiedere la qualifica di esportatore autorizzato**.

Caratteristiche e benefici della qualifica

di esportatore autorizzato

Come detto in precedenza, l'esportatore autorizzato è una particolare qualifica (o "status") conferita previa autorizzazione dell'autorità doganale e, in forza della quale, il soggetto che ne è titolare può attestare l'origine preferenziale dei prodotti esportati **direttamente in fattura, per qualsiasi valore, evitando così l'onere di dover richiedere alle dogane l'emissione del certificato di origine preferenziale**, con evidenti vantaggi in termini di maggiore economicità, velocità ed efficienza delle spedizioni. Inoltre, l'acquisizione dello status di esportatore autorizzato comporta un **abbattimento del rischio di sanzioni** (anche di carattere penale, come abbiamo visto), poiché l'operatore acquista una **maggiore consapevolezza delle regole** e delle procedure in tema di origine preferenziale. La qualifica viene concessa dal competente ufficio dell'**Agenzia delle Dogane**, previa istanza che deve indicare, tra l'altro, lo specifico Paese di destinazione della merce da esportare e gli estremi del relativo accordo di libero scambio applicabile; ciò poiché non è possibile chiedere un'autorizzazione unica valevole per tutti gli accordi di libero scambio stipulati dall'Unione. È poi importante segnalare che il richiedente deve **effettuare con regolarità esportazioni** verso il Paese di interesse. Al riguardo, non è richiesto un numero determinato di esportazioni, bensì una loro **"cadenza regolare"**. Tale requisito non è invece richiesto nell'ambito dell'accordo con la Corea, in cui anche un esportatore occasionale può richiedere la qualifica di esportatore autorizzato.
Ovviamente, l'operatore richiedente deve essere in grado di **dimostrare il carattere originario dei prodotti esportati**, sia attraverso una corretta conoscenza delle regole d'origine di volta in volta applicabili, che con il possesso e la conservazione (per almeno 3-5 anni, a seconda dell'accordo applicabile) della documentazione giustificativa dell'origine, vale a dire le fatture, le distinte di fabbricazione, le dichiarazioni dei fornitori, etc.
I requisiti di cui sopra sono oggetto di **apposita verifica** ("audit") condotta dall'ufficio competente dell'Agenzia delle Dogane. Il rilascio dell'autorizzazione di esportatore autorizzato deve avvenire entro **sessanta giorni** dalla presentazione della domanda.

Al momento del rilascio dell'autorizzazione, l'Agenzia delle Dogane rilascia all'operatore un codice alfanumerico da apporre nel corpo dell'attestazione di origine in fattura. Da quanto sopra emerge l'importanza di predisporre – in anticipo rispetto al momento della verifica da parte della dogana – un assetto di procedure interne atte a soddisfare i requisiti richiesti per il rilascio dello status di esportatore autorizzato.

Gli sviluppi futuri in tema di origine preferenziale

La tendenza degli accordi di libero scambio di nuova generazione (per es. l'accordo con la Corea del Sud e quello non ancora pienamente entrato in vigore con il Canada) è quella di semplificare le procedure attraverso l'**eliminazione del certificato di origine** (ad es. l'EUR 1), prevedendo in sua sostituzione la **sola dichiarazione di origine in fattura** (o documento equipollente) che, per le spedizioni sopra i 6000 euro, può essere apposta solo da un **esportatore autorizzato**. Ecco quindi che tale qualifica a breve diventerà per le imprese un **requisito indispensabile** per poter continuare a operare nei mercati internazionali più rilevanti.

NOTE

1. L'elenco aggiornato degli accordi in tema di origine preferenziale stipulati dall'Unione europea è consultabile al seguente indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list_en
2. Nei vari protocolli allegati agli accordi di libero scambio, è sempre presente la regola del "trasporto diretto", in virtù della quale i prodotti originari devono viaggiare da un Paese firmatario all'altro, senza subire alterazioni di sorta e ciò per evitare un uso distorto o fraudolento dei benefici daziari.

Documenti disponibili per gli abbonati Premium Plus

- **Reg. UE 952/2013**
- **Reg. di esecuzione UE 2447/2015**
- **Agenzia delle Dogane 28 aprile 2010 n.11/D**