

Elementi teorici ed applicativi delle restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli

1. La politica commerciale comune e le restituzioni all'esportazione

Con l'istituzione dell'unione doganale nel 1968, la Comunità ha adottato una politica commerciale comune che regola anche il settore agricolo, con lo scopo di disciplinare in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, gli ordinamenti e le modalità di scambio con i Paesi terzi.

Questo comporta sia l'eliminazione dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e qualsiasi tassa di effetto equivalente per il commercio intracomunitario, sia l'adozione di una tariffa doganale comune verso l'esterno. Ciò assicura una protezione omogenea in tutto il territorio nei confronti dei flussi commerciali in entrata e una regolamentazione armonizzata di quelli in uscita.

Se le restituzioni svolgono un ruolo ben definito nel sostegno e promozione dell'export agricolo, contemporaneamente, i dazi all'import difendono il mercato interno dai più competitivi prodotti esteri¹.

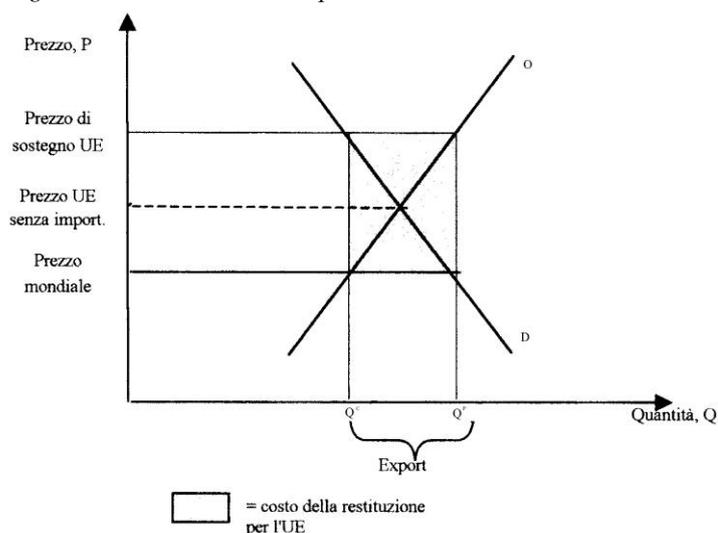
Il risultato di quest'approccio si traduce nel quasi completo isolamento dell'agricoltura europea dall'evoluzione del contesto internazionale. Condizione che diventa sempre più vulnerabile nel panorama di crescente liberalizzazione dei mercati agricoli e necessita di essere rivista in funzione di una maggiore efficienza e competitività.

Per quanto riguarda le spedizioni verso l'estero, il Reg. 2603/69 instaura un regime comune valido per i prodotti sia industriali, sia agricoli, diretti verso paesi terzi. Per questi ultimi, però, vale la condizione della complementarietà rispetto alle disposizioni previste in materia da ciascuna OCM, o dalle regolamentazioni specifiche per le merci ottenute dalla trasformazione di materie prime agricole. Il regolamento sopramenzionato afferma un importante principio: la libertà delle esportazioni della Comunità e quindi la non ammissibilità di misure restrittive di tipo quantitativo o aventi effetto equivalente.

Per i prodotti lattiero-caseari il Reg. 1255/99 si conforma a questa norma di carattere generale con l'art. 33, par. 2, e allo stesso tempo vi deroga, prevedendo la possibilità di adottare misure cautelative con decisione del Consiglio e su richiesta della Commissione, o di uno Stato membro, allo scopo di tutelare il mercato comunitario dalle eventuali gravi perturbazioni causate dalle esportazioni.

¹ Prima del 1995 vigeva il regime dei prelievi variabili o mobili, così chiamati poiché la tassa all'importazione riscossa all'entrata della merce nel territorio comunitario, derivava dalla differenza tra la quotazione prevalente sul mercato mondiale e il prezzo soglia stabilito dalla PAC per il prodotto in questione; il dazio variava, quindi, a seconda dell'andamento dei corsi internazionali.

Fig. 1 – Le restituzioni e l’impatto sul mercato interno UE



Fonte: Krugman P.R - Obstfeld M., *International Economics Theory and Policy* – 5th Edition, Addison-Wesley Publishing Company, USA 2002.

La decisione dell’UE di supportare i produttori fissando un prezzo interno, non solo superiore al prezzo mondiale, ma anche al prezzo di equilibrio del mercato induce ad applicare congiuntamente due strumenti di politica commerciale:

- 1) dazi all’importazione pari alla differenza tra la quotazione interna e quella internazionale, per inibire l’entrata di prodotti esteri più competitivi;
- 2) sovvenzioni all’esportazione, finalizzate a consentire lo smaltimento ai prezzi mondiali, del surplus generato dai produttori UE rispetto al prezzo di sostegno.

Il costo per il sostegno delle esportazioni $[(Q^P - Q^C) \text{ moltiplicato per l'importo unitario della restituzione}]$ corrisponde al prodotto tra la quantità che non può essere assorbita dal mercato interno e la differenza tra la quotazione comunitaria e quella internazionale (fig. 1).

Riguardo l’effetto delle restituzioni UE sui mercati internazionali, O^A rappresenta l’offerta di esportazioni del paese A (Unione Europea) e D^B la domanda di importazioni da parte del resto del mondo (fig. 2). L’equilibrio del mercato in regime di libero scambio (1), si concretizza con la quantità esportata Q al prezzo internazionale P , nell’ipotesi di assenza di costi di trasporto. Tuttavia, l’Unione fissa i prezzi interni pari a P^A e quindi sia l’offerta interna, sia quella di esportazioni, espressa in funzione di questo prezzo più elevato, subiscono una traslazione. Per consentire lo smaltimento dell’aumentata produzione, l’UE concede un sussidio, creando un divario tra il prezzo comunitario e quello internazionale. La quantità esportata aumenta quindi da Q a Q' , e i clienti nei paesi terzi beneficiano di un prezzo inferiore rispetto a quello che si avrebbe in assenza di sussidi. Quanto non emerge però dai grafici di equilibrio parziale utilizzati, è l’effetto di distorsione degli scambi delle restituzioni all’esportazione. Di fatto, risultano alterati i normali meccanismi di mercato poiché gli importatori non acquistano più in base al prezzo offerto dall’esportatore e alle

alternative proposte dai concorrenti, ma considerando quale quotazione risulta più conveniente al netto della sovvenzione.

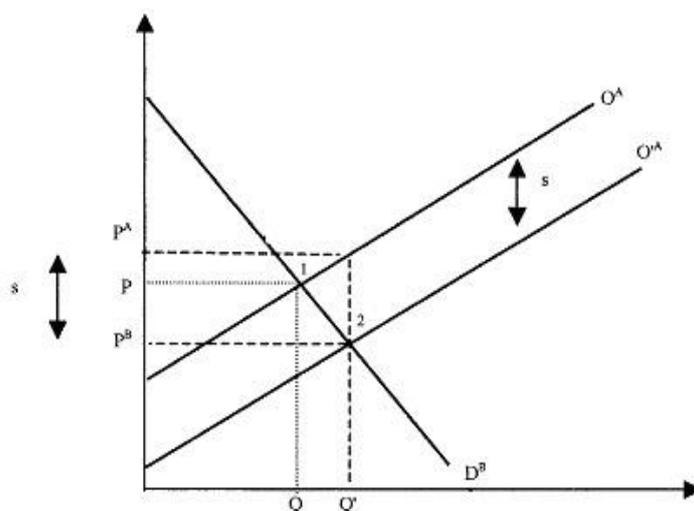
Le restituzioni, inoltre, trasferiscono l'instabilità del mercato interno su quello internazionale, poiché la quantità esportata dipende dall'importo del rimborso concesso, funzione anche dall'opportunità di smaltire le eccedenze.

Ciò comporta perturbazioni di mercato nei paesi deficitari, dipendenti dalle esportazioni sussidiate provenienti dalle aree di maggior offerta. Inoltre, l'incremento delle esportazioni deprime ulteriormente i corsi internazionali, con l'effetto di aumentare i rimborsi.

Ciò finisce per ripercuotersi nei paesi importatori, in cui i consumatori preferiscono i prodotti sussidiati, più convenienti di quelli interni.

Allo stesso modo, gli altri *competitors* sul mercato mondiale subiscono una concorrenza fondata non sulla maggiore competitività, quanto sull'entità del sostegno all'export.

Fig. 2 – Le restituzioni e l'impatto sul mercato mondiale



Fonte: adattato da Anania G. - De Filippis F., *L'Accordo GATT in Agricoltura e l'Unione Europea*, Franco Angeli s.r.l., Milano 1996.

Le restituzioni all'esportazione rientrano tra gli strumenti di garanzia dei prezzi, alla quale appartengono sia le misure di intervento sul mercato (prezzi istituzionali, acquisto all'intervento, stoccaggio pubblico e privato, ecc.), sia i dazi alle importazioni.

L'andamento delle restituzioni è sempre stato legato all'evoluzione di questi due strumenti, poiché il loro ammontare dipende strettamente dal livello di prezzi interno e dal tasso di protezione del mercato realizzato tramite barriere all'import².

² Il dazio applicato dovrebbe essere almeno pari alla restituzione concessa, poiché essendo inferiore, potrebbe incentivare le frodi, attraverso il meccanismo delle esportazioni e successive re-importazioni.

Le restituzioni all'esportazione costituiscono una parte integrante del regime dei prezzi e della politica commerciale comunitaria, elemento indispensabile per garantire il funzionamento completo ed efficace delle Organizzazioni Comuni di mercato.

In generale, le quotazioni comunitarie dei prodotti agricoli sono superiori a quelle mondiali (per i costi di produzione più elevati e il regime di prezzi istituzionali in vigore), ed è anche al fine di garantire la presenza europea negli scambi internazionali che è stato creato il meccanismo delle restituzioni.

Queste consistono nella concessione agli esportatori di sovvenzioni, utilizzando fondi comunitari allocati dal FEOGA Sezione Garanzia, per la cui erogazione sono responsabili gli organismi pagatori degli Stati Membri. In Italia, l'organismo gestore è il SAISA³, presso il quale confluiscono tutte le istanze degli operatori.

La denominazione "restituzione" rispecchia le peculiarità della forma di sussidio⁴: la Comunità, infatti, "rimborsa" agli esportatori verso i Paesi extra-UE una parte del prezzo di vendita⁵, così da rendere il prodotto competitivo sui mercati esteri, annullando la differenza tra il prezzo comunitario e quello mondiale.

La misura dell'intervento è variabile, rapportata, in linea di principio, alla differenza tra i prezzi dei prodotti agricoli regolamentati in sede comunitaria ed i prezzi praticati sul mercato mondiale, nella misura necessaria per agevolare le esportazioni.

La data ufficiale d'avvio del regime comune di sostegno all'export risale al 1964 e coincide con l'inizio dell'attività del FEOGA, anche se l'implementazione effettiva è stata possibile solo dopo l'istituzione delle prime OCM, vale a dire quelle dei cereali e del latte.

L'obiettivo delle restituzioni coincide con il riequilibrio della differenza di prezzo esistente tra le quotazioni mondiali e quelle comunitarie, permettendo di collocare, in maniera "artificiale", le merci europee ai valori prevalenti sulle piazze internazionali. In questo modo, si stimolano i flussi in uscita e la competitività del prodotto comunitario.

Tuttavia, la massimizzazione delle esportazioni non rientra nelle finalità che orientano l'attività di gestione del mercato da parte della Commissione⁶. I rimborsi costituiscono piuttosto uno strumento per conseguire la stabilità del mercato interno, favorendo l'uscita di determinate produzioni invece di gravare ulteriormente i regimi d'intervento e quindi il bilancio comunitario⁷.

³ La quasi totalità degli importi erogati dal SAISA sono coperti da anticipi effettuati dalla Commissione sulla base delle dichiarazioni del mese precedente: gli organismi pagatori devono infatti trasmettere con frequenza mensile, una dichiarazione relativa alle istanze liquidate.

⁴ La Comunità ha optato per una sovvenzione diretta, ma i sussidi all'export possono assumere diverse modalità: la concessione di detrazioni d'imposta, di mutui agevolati agli esportatori o di prestiti a tassi vantaggiosi per finanziare l'acquisto di merci nazionali da parte di importatori stranieri.

⁵ Per l'esportatore europeo, la restituzione non è altro che una forma di remunerazione che lo compensa del minor prezzo applicato alla controparte estera. Viceversa, dal punto di vista dell'importatore di un paese terzo, la restituzione diventa una decurtazione garantita sul prezzo di acquisto, che al netto delle spese di nazionalizzazione della merce, ha l'effetto di rendere le produzioni europee più appetibili di altre.

⁶ Corte dei Conti, *Relazione Speciale n. 9/2003*.

⁷ Nel maggio 2001, ad esempio, una tonnellata di latte scremato in polvere acquistata all'intervento generava un costo di circa 500 euro, mentre lo "smaltimento" tramite sovvenzioni all'export comportava una spesa di soli 50 euro. Si tratta, tuttavia, di una circostanza particolare, nella quale le scorte di polvere magra si erano progressivamente azzerate e quindi il tasso di rimborso era diminuito.

Il sussidio all'esportazione consente di risolvere il problema delle eccedenze, mentre l'acquisto all'intervento, presuppone, oltre alla corresponsione del prezzo di sostegno, le spese di magazzinaggio e infine di smaltimento del prodotto accumulato.

In quanto alle tipologie di restituzioni esistenti, fino al 1969 si classificavano, secondo un criterio direttamente collegato alla procedura di pagamento della sovvenzione, due fattispecie: la restituzione diretta e la restituzione anticipata.

Il Reg. 441/69 introdusse poi una terza tipizzazione, detta di "prefinanziamento", che rientra comunque in un regime d'anticipo.

Ai prodotti agricoli viene riservato un trattamento speciale e differenziato. Nell'Accordo GATT, infatti, per i prodotti industriali vige il divieto assoluto di applicare sovvenzioni pubbliche, dirette o indirette, all'esportazione quando queste abbiano l'effetto di mettere in vendita la merce ad un prezzo inferiore al suo valore normale, ovvero a quello prevalente sul mercato interno. Se ciò accade, l'Accordo autorizza gli Stati colpiti a ricorrere a diritti compensativi⁸ per neutralizzare l'eventuale pregiudizio derivante dalle sovvenzioni⁹.

Al contrario, nell'Accordo sull'Agricoltura non è proibito l'utilizzo di sussidi pubblici all'esportazione per i prodotti di base e la loro trattazione è specifica, derogando alle previsioni delle norme generali.

A riprova dell'eccezionalità della disciplina delle transazioni agricole internazionali, si consideri ancora la peculiare asimmetria di trattamento esistente nei confronti delle politiche di stampo protezionista e quelle di sostegno all'esportazione: i prelievi variabili alle importazioni, sono infatti vietati tassativamente, nonché convertiti in dazi fissi e soggetti a riduzione, mentre le restituzioni variabili, come quelle usate dall'UE, sono "tollerate" e la loro implementazione sottoposta a regole concordate in sede GATT. La diversa percezione delle due misure, che alla fine risultano falsare in maniera simile il normale corso del commercio, dipende dalla loro natura e dimensione politica¹⁰. Un dazio all'import determina gettito fiscale per lo Stato e un costo per i consumatori, la sovvenzione, invece, ricade interamente come spesa per il bilancio pubblico. Il consenso politico può essere influenzato da lobby agricole molto potenti, così, nonostante difficilmente giustificabile sotto il profilo finanziario, il sistema di restituzioni all'esportazione continua ad essere implementato.

Prendendo spunto da due dei principi fondamentali per il funzionamento della PAC, si possono individuare altrettante caratteristiche rilevanti dei rimborsi all'export. Conformemente al presupposto di "unicità di mercato", anche la restituzione è, invero, unica. Questo significa che la restituzione fissata in un momento dato, per uno stesso prodotto e per la stessa destinazione, deve

⁸ L'utilizzo del termine "diritti compensativi" è voluto anche al fine di differenziare queste sanzioni rispetto ai "dazi *antidumping*", applicabili qualora si realizzi la fattispecie del *dumping*. Questo, si differenzia dall'istituto delle sovvenzioni all'esportazione, per la natura privata della strategia di vendita ad un costo inferiore a quello "normale", che viene posta in essere da singole imprese.

⁹ Fonte: Comba A., *Il Neo Liberismo Internazionale*, Giuffrè Editore, Milano 1995.

¹⁰ Anania G. e De Filippis F. (a cura di), *L'Accordo GATT in Agricoltura e l'Unione Europea*, Franco Angeli s.r.l., Milano 1996.

essere la stessa in tutta la Comunità, indipendentemente dallo Stato membro a cui appartenga l'esportatore che ne beneficia e dalla frontiera di uscita dal territorio doganale comune. Tuttavia, questo non preclude la fissazione, secondo criteri diversi, di tipi differenziati di restituzione a seconda del paese o zona di esportazione, della categoria di prodotto.

Per il latte e i prodotti derivati, il Reg. 1255/99 stabilisce, all'art. 31, par. 3: "La restituzione è la stessa per tutta la Comunità. Essa può essere differenziata secondo le destinazioni, allorché sia reso necessario dalla situazione del mercato mondiale o dalle particolari esigenze di taluni mercati". La restituzione ad aliquota differenziata è applicata attualmente all'insieme dei prodotti dell'OCM latte.

Inoltre, secondo il principio di "solidarietà finanziaria", anche i fondi allocati per le restituzioni presso il FEOGA-Garanzia, si costituiscono tramite risorse comuni, quindi presuppongono la partecipazione solidale degli Stati membri ai costi derivanti dall'applicazione del regime.

Si consideri, in aggiunta, che il regime dei rimborsi è tutt'altro che statico, carattere che deriva dal suo collegamento intrinseco con le fluttuazioni dei mercati a cui fa riferimento.

L'art. 31, par. 1, del Reg. 1255/99 stabilisce infatti: "...nella misura necessaria per realizzare l'esportazione dei prodotti relativi all'OCM latte e delle merci fuori Allegato I esportate sotto forma di prodotti trasformati, sulla base dei corsi prevalenti negli scambi internazionali ed entro i limiti che derivano dagli accordi conclusi sulla base dell'art. 300 del Trattato, la differenza tra questi prezzi (fa riferimento ai prezzi mondiali) e quelli comunitari può essere coperta da una restituzione all'esportazione".

Ciò chiarisce il potere discrezionale della Commissione, che può decidere se fissare o meno la restituzione e in quale ammontare, ai fini di rendere possibile l'esportazione. Si tratta evidentemente di un pesante intervento sul mercato da parte dell'Organo comunitario, che deve costantemente monitorare gli effetti della sua ingerenza per assicurare il rispetto del principio regolamentare secondo cui l'entità del rimborso deve essere quella "necessaria" e non dovrebbe quindi superare il valore del divario tra prezzi comunitari e mondiali.

Tuttavia, in alcuni casi, ad esempio per il burro, il valore della restituzione risulta addirittura superiore alla quotazione mondiale (Tab. 1).

In linea generale, la spesa per le restituzioni è condizionata da molti fattori: dall'offerta e dalla domanda nel mercato mondiale e comunitario, dalla politica degli stock, dagli orientamenti in tema di bilancio e, indubbiamente, nell'ultimo decennio, anche dai limiti imposti dall'adozione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round.

Per questo, è fondamentale per la Commissione monitorare costantemente i flussi dell'export sussidiato e, a questo proposito, stabilisce l'obbligo di comunicazione bi-settimanale delle richieste di titoli AGREX, da parte degli organismi nazionali competenti. Onere che per i lattiero-caseari ha, invece, frequenza quotidiana.

Sotto il profilo finanziario, la voce “restituzioni” che aveva aumentato negli anni il suo peso sulla sezione Garanzia del FEOGA, si è progressivamente ridotta, da un’incidenza di quasi il 30% nel 1993, a poco più dell’8% nel 2004.

Tab. 1 – Confronto tra i tassi di restituzione e i prezzi mondiali per alcuni prodotti lattiero-caseari

Prodotto	Data	Prezzo UE (Euro/Tonn) ¹	Prezzo Mondiale (Euro/Tonn) ¹	Tasso di restituzione (Euro/Tonn) ²	Scarto tra prezzo UE e prezzo mondiale	Restituzione in % sul prezzo mondiale
Burro	27/12/00	3.429,00	1.396,00	1.700,00	2.033,00	122
Latte scr. polv.	14/04/00	2.259,00	1.566,00	722,00	693,00	46
Cheddar	27/04/00	2.949,00	1.870,00	1.175,40	1.079,00	63

⁽¹⁾ Prezzi utilizzati dalla Commissione.

⁽²⁾ Poiché la Commissione utilizza i prezzi indicativi nei propri calcoli, l'importo della restituzione non coincide esattamente con la differenza tra i prezzi mondiali e i prezzi UE.

Fonte: Corte dei Conti, Relazione Speciale n. 9/2003.

2. L’ambito d’applicazione delle restituzioni all’esportazione

L’istituto e la disciplina delle restituzioni all’esportazione è, innanzitutto, contenuta all’interno dei regolamenti del Consiglio che istituiscono e regolano le varie Organizzazioni Comuni di Mercato.

Ad esempio, per i prodotti lattiero-caseari, il regolamento attualmente in vigore è il Reg. 1255/99 che ha abrogato il precedente Reg. 804/68 e fissa le norme generali per la concessione delle restituzioni all’esportazione. Esistono poi dei regolamenti a carattere “orizzontale” e altri di tipo “verticale”.

I primi, svolgono la funzione di stabilire sia le modalità comuni d’applicazione del regime delle restituzioni all’esportazione per i prodotti agricoli (al momento è in vigore il Reg. 800/99 nella sua versione consolidata), sia le modalità comuni d’applicazione del regime dei titoli d’importazione, d’esportazione e di fissazione anticipata (Reg. 1291/2000). Con regolamenti “verticali”, invece, vengono fissate le caratteristiche del regime e le modalità di gestione specifiche di ciascun settore. Il Reg. 174/99 (che ha abrogato il Reg. 1466/95), ad esempio, detta modalità particolari d’applicazione del regolamento n. 804/68¹¹ del Consiglio, riguardo ai titoli d’esportazione e alle restituzioni all’esportazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, derogando, conformemente alle peculiarità del comparto, alle disposizioni comuni previste nei regolamenti di tipo “orizzontale”.

L’insieme dei settori merceologici per i quali si applica il regime di restituzioni all’esportazione è molto ampio e include i cereali, il riso, le uova, il pollame, le carni bovine e suine, i lattiero-caseari, l’olio d’oliva, lo zucchero, i prodotti ortofrutticoli freschi (pomodori, arance, limoni, uva da tavola, mele) e la frutta a guscio, i prodotti trasformati a base d’ortofrutticoli, le merci c.d. “fuori Allegato I

¹¹ Sostituito dal Reg. 1255/99.

del Trattato” afferenti ai settori dei cereali, riso, latte e lattiero caseari, uova e zucchero, esportati sotto forma di prodotti trasformati¹², il vino e gli aiuti alimentari¹³.

In generale, la procedura per la fissazione delle restituzioni prevede che le divisioni di mercato¹⁴ della Direzione generale dell’Agricoltura della Commissione propongano al comitato di gestione competente, i tassi di restituzione per ogni prodotto ammissibile al beneficio del rimborso. Il comitato, ad esclusione del presidente, vota ogni singola proposta e in caso di diniego espresso a maggioranza qualificata (eventualità, tra l’altro, piuttosto sporadica), la questione viene rinviata al Consiglio. Diversamente, la Commissione adotta i tassi approvati tramite regolamento.

Quest’iter è descritto per l’OCM latte, all’art. 42, del Reg. 1255/99 e il comitato, composto da esperti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, è denominato “Comitato di Gestione per i prodotti lattiero-caseari”. Tra l’altro, sia nell’ipotesi di un parere favorevole, sia di mancanza di parere da parte del Comitato, la Commissione può comunque eseguire il progetto votato.

Per la determinazione della restituzione, possono essere individuati due procedimenti generici: un procedimento generale (*common right refund*), che comporta una fissazione periodica delle aliquote; un procedimento speciale di fissazione tramite gara, con il quale si determinano i tassi e i quantitativi esportabili in base a tali importi.

Conformemente a ciò, per i prodotti dell’OCM latte e lattiero-caseari, il Reg. 1255/99, art. 31, par. 3, prevede che la definizione delle restituzioni avvenga periodicamente; o mediante gara per taluni prodotti (latte scremato in polvere e burro sfusi).

Tuttavia, pur condividendo alcuni aspetti procedurali, le varie divisioni di mercato utilizzano metodi diversi per il calcolo delle aliquote di restituzione, a seconda delle peculiarità dei settori coinvolti.

2.1 La procedura di fissazione periodica

Questa modalità prevede la fissazione delle restituzioni con una cadenza periodica che assume intervalli diversi a seconda del settore merceologico considerato e delle caratteristiche dei mercati a cui appartengono i prodotti da esportare.

Per i lattiero-caseari, le aliquote di restituzione devono essere ridiscusse almeno ogni quattro settimane. In particolare, il Reg. 1255/99 stabilisce una serie di criteri che devono essere utilizzati dalla Commissione nel processo di fissazione periodica dei tassi di restituzione.

¹² L’allegato I previsto dall’art. 32 del Trattato (che, prima dell’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, era indicato come Allegato II del Trattato CEE) comprende l’elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni della PAC. Tuttavia, alcune merci non rientranti in questa enumerazione vengono specificamente assoggettate al regime delle restituzioni, poiché sono ottenute da prodotti di base che beneficiano di rimborso. Si tratta, ad esempio, delle paste alimentari, della cioccolata, dei biscotti o dei cereali esportati sotto forma di bevande alcoliche come la birra ecc.

¹³ Fonte: www.agenziadogane.it/index.htm.

¹⁴ Per la fissazione delle restituzioni, le varie divisioni di mercato dialogano anche con altri servizi, tra cui quelli giuridici, responsabili di bilancio, delle relazioni interne e dei meccanismi degli scambi, per un processo decisionale che tenga conto delle multiple implicazioni della politica di sostegno all’export.

L'art. 31, par. 4, afferma che devono essere fissati tenendo conto dei seguenti elementi:

- 1) la situazione esistente e le prospettive d'evoluzione sul mercato comunitario e mondiale dei prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari e delle disponibilità;
- 2) le spese di commercializzazione e di trasporto più favorevoli sino ai porti o altri luoghi d'uscita dalla Comunità e le spese di resa sino ai paesi d'importazione;
- 3) la domanda sul mercato comunitario;
- 4) gli obiettivi dell'OCM del latte e prodotti lattiero-caseari, al fine di assicurare a tale settore una situazione equilibrata ed uno sviluppo naturale sul piano dei prezzi e degli scambi;
- 5) i limiti derivanti dagli accordi conclusi in conformità all'art. 300 del Trattato;
- 6) l'esigenza di evitare perturbazioni sul mercato della Comunità;
- 7) l'aspetto economico delle esportazioni previste.

Data la rilevanza del fattore prezzo nel calcolo della restituzione, l'art. 31, par. 5, sottolinea che:

- 1) i prezzi comunitari di cui al punto 1 siano stabiliti tenendo conto dei prezzi praticati che si rivelino più favorevoli ai fini dell'esportazione;
- 2) i prezzi mondiali di cui al punto 1 siano stabiliti tenendo conto: dei prezzi praticati sui mercati dei paesi terzi; dei prezzi più favorevoli all'importazione in provenienza dai paesi terzi, nei paesi terzi di destinazione; dei prezzi alla produzione constatati nei paesi terzi esportatori, tenuto conto, se del caso, delle sovvenzioni accordate da questi paesi; dei prezzi d'offerta franco frontiera della Comunità.

In realtà, la fissazione dei rimborsi non risulta essere un processo totalmente trasparente e documentato e le difficoltà nel verificarne il rigore giustificano la sentenza della Corte dei conti in materia. Nella sua Relazione speciale n. 9/2003, infatti, afferma: "...manca tuttora un approccio coerente dimostrabile per la fissazione dei tassi di restituzione nei settori dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e, in minor misura, dei cereali. Un audit indipendente da parte di terzi è molto difficile. Tuttavia, a seguito di quest'audit, nella sua relazione d'attività annuale per la DG Agricoltura, del primo maggio 2002, la Commissione ha riconosciuto la necessità di rafforzare i controlli interni sulla qualità dei parametri per la fissazione dei tassi di restituzione..”.

A questo proposito, è chiaro che sia l'attualità, nonché completezza ed obiettività, delle informazioni sui mercati, sia l'affidabilità delle fonti, costituiscono degli elementi essenziali per l'attività decisionale esercitata dalla Commissione, anche se non sempre queste condizioni si realizzano in maniera agevole. In linea generale, per le produzioni lattiero-casearie, la Commissione stima lo scarto esistente tra le quotazioni interne e quelle internazionali e in base a ciò calcola l'aliquota della restituzione; settimanalmente inoltre, confronta questo tasso con il gap di prezzo corrente. Di fatto, i rimborsi per il burro, il latte intero in polvere e il latte scremato in polvere sono determinati singolarmente, mentre per i formaggi si utilizza un procedimento "collettivo".

Per quanto riguarda i prezzi comunitari, i valori per i prodotti lattiero-caseari, vengono comunicati alla Commissione dagli Stati membri su base settimanale, e sottoposti quindi a un controllo di

plausibilità presso questo ente. Non tutti gli Stati trasmettono i prezzi richiesti e nemmeno sempre con la puntualità dovuta. Inoltre, emerge una notevole variabilità dei prezzi indicati per prodotto da una nazione all'altra, perché riflettono elementi quali le diverse strutture produttive, i differenti equilibri tra domanda ed offerta, ecc.; ciò non agevola la determinazione della differenza di prezzo teorica tra le quotazioni interne e quelle internazionali.

L'art. 6, del Reg. 1498/99, relativo alle modalità di comunicazione, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, tra la Commissione e gli Stati membri, stabilisce che quest'ultimi debbano trasmettere per via telematica, o mediante telecopia, i prezzi nazionali.

Per via telematica attraverso il sistema IDES (*Interactive Data Entry System*) al più tardi il giovedì di ogni settimana, vengono comunicati i prezzi nazionali, al netto delle tasse, dei prodotti di cui all'allegato IV del regolamento sopra menzionato, specificando la fase di commercializzazione (prezzo franco stabilimento, all'ingrosso o al dettaglio) e le caratteristiche della merce.

Come precisa l'allegato, per l'applicabilità, è necessario chiarire alcune caratteristiche dei prodotti, tra cui la composizione del prodotto (tenore in materia grassa, tenore in sostanza secca, tenore in acqua nella materia non grassa), la classe di qualità, l'età o il periodo di maturazione, la presentazione, il formato, altre caratteristiche essenziali, nonché eventuali osservazioni concernenti la rappresentatività dei prezzi comunicati. Questi elementi sono utilizzati per l'identificazione puntuale dei vari tipi di prodotti che possono beneficiare di rimborso e consentono agli operatori di stabilire a quale codice di nomenclatura delle restituzioni corrispondono gli articoli esportati e se beneficiano di rimborso.

Mediante telecopia entro il 25 di ogni mese, gli Stati membri devono inviare le quotazioni più recenti di caseina e caseinati praticate sul mercato mondiale e nella Comunità, precisando sempre la fase di commercializzazione a cui si riferisce il prezzo.

Tuttavia, in occasione del suo ultimo audit, la Corte dei Conti rilevò che non esistevano indicazioni esplicite per gli Stati membri relativamente a quali elementi comprendere nel computo del prezzo trasmesso¹⁵, ad esempio se si dovevano includere i costi di trasporto, stoccaggio, refrigerazione, ecc.. Ne consegue che le quotazioni comunicate potevano risentire di basi di costo non omogenee, e la Commissione ammise quindi la necessità di predisporre delle linee guida più precise ad uso degli organi nazionali. L'unica eccezione era costituita dal burro, per il quale il Reg. 2771/99, all'art. 7, specificava dettagliatamente che il prezzo di mercato corrisponde a quello franco fabbrica, con pagamento a ventuno giorni, al netto delle imposte interne, per il burro fresco conforme ai requisiti previsti dall'art. 6, par. 2, del Reg. 1255/99, e confezionato in blocchi del peso netto di almeno 25 chilogrammi. Precisava inoltre che il prezzo franco fabbrica va aumentato di un importo forfetario di 2,5 EUR/100 kg per tenere conto delle spese di trasporto necessarie per la consegna del burro ad un magazzino frigorifero. Infine, si consideri che il prezzo interno che calcola la Commissione per ciascun prodotto, non è la media ponderata di tutte le comunicazioni ricevute dagli Stati, ma una

¹⁵ Fonte: Corte dei Conti, *Relazione Speciale n.9/2003*.

media aritmetica dei prezzi inviati solo da alcuni Paesi considerati maggiormente rappresentativi dal punto di vista della capacità d'esportazione verso destinazioni extra UE e dalla solerzia nel trasmettere le quotazioni rilevate a livello nazionale (è il caso, per il burro, della Germania e dei Paesi Bassi).

Per quanto riguarda, invece, i prezzi mondiali, la Commissione si affida in via prioritaria a fonti commerciali o pubblicazioni specialistiche a seconda delle caratteristiche del mercato considerato. Per i principali prodotti lattiero-caseari, la Commissione si rifà alle quotazioni rese note da più enti, anche se prevalgono quelle diffuse dal Ministero dell'agricoltura americano attraverso lo *USDA Dairy Market News*. Delle due categorie di prezzo per regione e prodotto pubblicate (uno più elevato ed uno più basso), la Commissione sceglie di norma quella inferiore, aumentando in questo modo il divario con il prezzo interno. Ciononostante, la Commissione asserisce che il suo operato in questo caso è conforme ai dettami dell'art. 31, par. 5, del Reg. 1255/99, secondo il quale ai fini della determinazione del prezzo mondiale di riferimento per il calcolo della restituzione, si devono considerare appunto le quotazioni più favorevoli disponibili nei Paesi terzi. In aggiunta, la Commissione ribadisce anche il carattere soggettivo e non imparziale dei dati relativi ai prezzi mondiali massimi o minimi per i prodotti qui considerati che si reperiscono nelle varie pubblicazioni. Rimarcando anche l'impossibilità di raccogliere prezzi affidabili sui mercati mondiali per il latte e i lattiero-caseari, poiché esistono, invero, "solo intervalli di prezzi, a volte anche molto ampi, e che possono essere relativi a transazioni attuali o future"¹⁶, o anche a merci che hanno caratteristiche diverse pur appartenendo ad una stessa categoria. Questi argomenti costituiscono la risposta della Commissione alle osservazioni della Corte dei Conti, sull'incongruenza rilevata, a volte, tra l'ammontare della restituzione e il divario tra i prezzi comunitari e quelli internazionali.

Sulla base della differenza tra prezzi mondiali e comunitari si dovrebbe determinare "automaticamente" il valore della restituzione. Tuttavia, secondo la Corte dei Conti, non emerge un collegamento diretto ed evidente tra l'importo teorico del sussidio (che dovrebbe equivalere a prezzo interno meno prezzo internazionale) e l'aliquota effettivamente fissata. Secondo l'organo ispettivo, non appare sufficientemente documentato il calcolo di determinazione del rimborso, né dei parametri accessori utilizzati. All'appuntata mancanza di trasparenza nel processo decisionale interno, la Commissione sostiene di aver rimediato, applicando dal gennaio 2003, una gestione documentale di tutte le decisioni relative ai tassi di restituzione e alle loro modifiche in ogni settore merceologico. Dai primi mesi del 2002, inoltre è attivo un gruppo interservizi di coordinamento per le restituzioni che in particolare ha affrontato i temi del prefinanziamento, delle restituzioni differenziate e delle frodi e ha portato a definire delle linee guida per la fissazione dei tassi di rimborso (tra gli obblighi introdotti, vi è quello di specificare i metodi di calcolo delle aliquote e le motivazioni che portano alla fissazione dei tassi). A sua difesa, comunque, la Commissione

¹⁶ Fonte: Corte dei Conti, *Relazione Speciale n. 9/2003*.

argomenta che la determinazione delle aliquote, va molto oltre l'automatismo di una "mera operazione matematica" e necessariamente prende in considerazione un'ampia serie di parametri complementari rispetto al divario di prezzo tra quotazioni mondiali e comunitarie. L'ampiezza delle variabili stimate (tra cui, ad esempio, l'equilibrio di mercato interno, i vincoli di bilancio e gli obblighi contratti in sede OMC, conformemente alle previsioni del Reg. 1255/99) confermerebbe, quindi, la piena integrazione del regime delle restituzioni nella politica di gestione del mercato. In aggiunta, pur non considerando proprio l'obiettivo della massimizzazione delle esportazioni, la Commissione ammette, tuttavia, la possibilità di politiche di rimborso più "aggressive" qualora la difesa di un mercato importante lo richiedesse, in base alle difficoltà per ri-accedervi in caso di perdita. Infine, la Commissione cita anche altre circostanze importanti, quali la situazione economico-finanziaria dei partner commerciali, le dinamiche della domanda mondiale o gli impatti negativi delle epidemie animali.

Mentre per il latte e il burro il calcolo del tasso di restituzione avviene in maniera specifica, in base al divario esistente tra le quotazioni interne e quelle mondiali e ad altri parametri indicati dall'art. 31, par. 4, del Reg. 1255/99, il metodo utilizzato per i formaggi è decisamente meno lineare, anche in considerazione dell'impossibilità di confrontare per molti prodotti tipici, il prezzo interno con quello internazionale. La Commissione, anche in seguito all'ultimo audit effettuato dalla Corte, dove si evidenzia l'assenza di collegamento tra i calcoli teorici e i tassi poi approvati, si è impegnata a rivedere le attuali modalità di calcolo delle aliquote, orientandosi verso la fissazione di un tasso per le componenti di materia grassa e di materia magra e l'applicazione successiva di questi importi al tenore minimo di grasso e di residuo magro di ogni singolo formaggio. Il metodo osservato dalla Corte nel 1997, invece, si basava sulla centralità del formaggio Edam, per il quale si calcolava un "tasso teorico" considerando i quantitativi equivalenti di materia grassa butirrica e materia secca. Sulla base di questo, si determinavano poi le aliquote teoriche per gli altri formaggi. In alcuni casi, si rilevò anche l'applicazione temporanea di correttivi, ad esempio tra il 1997 e il 1998, con maggiorazioni della restituzione pari ad un 10, 15 o 20% in più, secondo la percentuale di sostanza secca presente nel formaggio (55, 60 o 65%). Il provvedimento aveva lo scopo di evitare un crollo dei tassi di restituzione, in particolare per quei prodotti ad elevato tenore di materia secca. Secondo la Commissione, ciò spiega perché i tassi stabiliti per i formaggi non hanno evidenziato una connessione con l'evoluzione delle aliquote del burro e del latte scremato in polvere (LSP), l'andamento dei relativi comparti di mercato è, infatti, molto diverso. Se per il latte scremato in polvere, ad esempio, le restituzioni sono progressivamente diminuite fino ad azzerarsi tra giugno ed ottobre 2001, non era certo proponibile ridurre drasticamente anche il contributo apportato dalla materia secca, sul rimborso degli altri prodotti caseari, considerata la rilevanza del comparto sia tra le produzioni comunitarie, sia tra le esportazioni.

Il risultato delle revisioni periodiche delle aliquote di restituzione è contenuto in allegato ad un regolamento emanato appositamente dalla Commissione, dopo aver sentito i Comitati di Gestione

competenti¹⁷. Per quanto concerne il latte e i lattiero-caseari, l'elenco dei prodotti per i quali si stabilisce una restituzione ed il relativo importo, devono essere rivisti almeno ogni quattro settimane (Reg. 1255/99, art. 31, par. 3); nella prassi, pare affermarsi una consuetudine di riunione del comitato di riferimento con frequenza quindicinale o di poco superiore (solitamente il giovedì). Le aliquote possono anche semplicemente essere riconfermate, oppure modificate da parte della Commissione, su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa.

Il settore dei lattiero-caseari è ora sottoposto al regime della restituzione differenziata: in considerazione della natura dei prodotti, delle tendenze dei flussi di esportazione e della rilevanza di alcuni mercati, si è optato per la fissazione delle aliquote in base al paese o alla zona di destino specifica¹⁸. Fondamentale, per l'esportatore, l'accertamento dell'inclusione del paese di destino della sua merce, in uno raggruppamenti sottostanti:

- a) codici c.d. di "serie A", definiti nel Reg. 3846/87, che suddividono le destinazioni secondo criteri sia geografici, sia economici e politici;
- b) codici numerici, definiti nel Reg. 750/2005;
- c) codici alfanumerici corrispondenti a "L01", "L02", "L03", "L04".

I codici di tipo "A" (si considerano a questo fine le ultime modifiche apportate al Reg. 3846/87 dal Reg. 2199/2004) che sono riscontrabili da un potenziale esportatore dei prodotti in questione sono, attualmente, soltanto due: si tratta di "A00" che corrisponde a "tutte le destinazioni" (paesi terzi, altri territori, approvvigionamento e destinazioni assimilate ad un'esportazione fuori della Comunità) e viene utilizzato in negativo, per i prodotti per i quali s'intende escludere la concessione del rimborso verso qualsiasi destino. Nonché, di "A01" che indica "altre destinazioni", correntemente denominati "paesi altri"; si tratta di un raggruppamento generico che include tutti i destini classificabili come paesi terzi ovvero come assimilati ad un'esportazione fuori dalla Comunità (ad esempio il vettovagliamento di navi in territorio comunitario), ed assoggettabili ad un regime di restituzione definibile "standard". La codificazione di tipo numerico, è invece utilizzata, quando si vuole identificare in maniera puntuale il paese per il quale un determinato prodotto gode (o non gode) di restituzione, è il caso, nei regolamenti osservati, dei codici "400" corrispondente agli Stati Uniti e "068" che identifica la Bulgaria. Attraverso questa modalità, rispetto al metodo di "raggruppamento" tipico dei codici alfanumerici "A" e "L", si possono realizzare politiche ad hoc. Infine, la codifica di serie "L" (che può variare a seconda delle finalità perseguite dalla Commissione), per il regolamento di fissazione delle restituzioni considerato, include le seguenti categorie: "L01" per Ceuta, Melilla, Santa Sede, gli Stati Uniti d'America e le zone della Repubblica di Cipro sulle quali il governo della Repubblica di Cipro non esercita un controllo effettivo e, "L02" per Andorra e Gibilterra (Paesi situati nel territorio della Comunità verso i quali,

¹⁷ Gli esportatori possono conoscere i tassi in vigore da applicare alle spedizioni estere anche *on-line*, tramite la consultazione della versione elettronica della Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, ovvero nella sezione dell'organismo pagatore SAISA, all'interno del sito dell'Agenzia delle Dogane.

¹⁸ Tuttavia, anteriormente al febbraio 2004, il burro, butteroil e le polveri di latte beneficiano di aliquote c.d. uniche.

le esportazioni possono venire assoggettate al regime delle restituzioni). Il codice “L03” invece indica Ceuta, Melilla, Islanda, Norvegia, Svizzera, Liechtenstein, Andorra, Gibilterra, Santa Sede (denominazione corrente: Vaticano), Turchia, Romania, Bulgaria, Croazia, Canada, Australia, Nuova Zelanda e le zone della Repubblica di Cipro sulle quali il governo della Repubblica di Cipro non esercita un controllo effettivo (un raggruppamento più ampio rispetto a L01 dei paesi che non godono di restituzione, escludendo, però, gli Stati Uniti). Infine, L04 raggruppa Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Serbia e Montenegro ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia (i paesi dell’area balcanica che beneficiano di restituzione).

2.1.1 La nomenclatura dei prodotti agricoli per le restituzioni all’esportazione

Il Regolamento 2658/87 introduce la nomenclatura combinata (abbreviata in “NC”), che soddisfa allo stesso tempo esigenze sia tariffarie (legate alla tariffa doganale comune) sia statistiche, relativamente alla raccolta di dati sull’import/export della Comunità.

In considerazione dell’entrata in vigore di queste disposizioni, si è provveduto quindi ad approvare un ulteriore regolamento, il Reg. 3846/87 che stabilisce la nomenclatura dei prodotti agricoli per le restituzioni all’esportazione. Questo, elenca le designazioni delle merci e i numeri di NC che sono utilizzati nei regolamenti di fissazione dei rimborsi in considerazione anche della necessità di creare suddivisioni della NC rispondenti alla specificità del regime di restituzioni.

La nomenclatura delle restituzioni è utilizzata dalla Commissione e dagli Stati membri per l’applicazione delle misure comunitarie relative alle restituzioni all’esportazione per i prodotti agricoli e i codici debbono essere indicati sui documenti previsti a quest’effetto (art. 3, Reg. 3286/87), ad esempio vengono riportati sui titoli di esportazione, sulle istanze di pagamento, sulle istanze di pagamento dei rimborsi, sulle dichiarazioni doganali di esportazione.

Inoltre, la Commissione deve pubblicare nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee la versione completa della nomenclatura delle restituzioni applicabile dal primo gennaio di ogni anno (il regolamento valido per il 2005 è il Reg. CE n. 2199/2004), accogliendo eventuali modifiche intervenute nei regolamenti relativi ai regimi di esportazione dei prodotti agricoli. La comprensione della struttura dei codici NC può essere chiarita da un esempio relativo al settore dei formaggi.

04 06 90

Nomenclatura del sistema armonizzato (6 cifre).

04 06 90 61

Nomenclatura combinata (8 cifre).

04 06 90 61 90 00

Nomenclatura delle restituzioni (12 cifre).

Nell’esempio soprastante, si riporta la nomenclatura per le restituzioni stabilita per il formaggio Grana Padano, che si compone di 12 cifre. Poiché la Comunità ha aderito alla convenzione sul

sistema armonizzato (S.A.) di designazione e codificazione delle merci, i primi 6 numeri si rifanno alla classificazione usata in campo internazionale per le varie categorie di prodotto, ma aggiunge altre 6 cifre per le esigenze interne di gestione.

Il codice si struttura nel seguente modo: le prime due cifre rappresentano il capitolo della voce doganale del S.A. “Capitolo 04 Latte e derivati, uova e miele” (i prodotti agricoli, ittici e agroalimentari sono inclusi nei capitoli 1-24), le due seguenti indicano la classe o voce del S.A. “06 Formaggi e latticini”, mentre la quinta e la sesta sono le sottovoci del S.A. “90 Formaggi altri”. Con la settima e l’ottava cifra, denominate sottovoce NC, si arriva ad identificare completamente il prodotto “0406 90 61 Grana Padano, Parmigiano Reggiano”. Per le esigenze statistiche interne (ad esempio per compilare gli elenchi riepilogativi degli scambi intracomunitari sui modelli Intrastat), la merce risulta già identificata attraverso le prime 8 cifre, tuttavia nel regime delle restituzioni, se ne utilizzano altre 4 e si procede ad una ulteriore suddivisione della sottovoce NC. Per il latte e derivati, l’ammissione al beneficio del rimborso è collegata al tenore di materia grassa del prodotto e, solamente per i formaggi, s’impone anche il rispetto di parametri supplementari relativi al tenore massimo d’acqua in peso e al tenore minimo di grasso sulla materia secca. Nel nostro esempio, le sottovoci della nomenclatura delle restituzioni sono “90 00”, corrispondenti ad un Grana o ad un Parmigiano con il 35% massimo di tenore d’acqua sul peso del prodotto ed il 32% minimo di sostanza grassa sulla materia secca. Pertanto, solo i prodotti che rientrano in questi standard possono essere regolarmente identificati con il codice a 12 cifre “0406 90 61 9000” ed esportati con restituzione.

2.2 La procedura di fissazione tramite gara

Conformemente alle previsioni del Reg. 1255/99, anche nel settore lattiero-caseario, si adotta per taluni prodotti e dal 1° aprile 2004, il sistema di fissazione delle restituzioni tramite gara; modalità il cui uso è di norma associato più facilmente all’OCM dei cereali e dello zucchero.

In generale, questa procedura viene implementata per le produzioni i cui mercati sono considerati particolarmente “sensibili” e diventa, quindi, fondamentale che la concessione delle restituzioni, attraverso le quantità esportate ed ammontare del rimborso, rifletta il più possibile gli aggiustamenti periodici del mercato interno. La decisione della Commissione di introdurre questo sistema, appare essere una reazione alle critiche mosse dalla Corte dei Conti, con la Relazione Speciale n. 9/2003, in merito alla scarsa trasparenza nella fissazione dei rimborsi all’export¹⁹. L’applicazione di gare, comporta, tra l’altro diversi vantaggi:

¹⁹ Nella Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2002 pubblicata dalla Corte dei conti, si riporta infatti la seguente risposta della Commissione: “La Commissione ha istituito un piano di azione globale in risposta alle osservazioni della Corte, piano i cui elementi principali comprendono le informazioni utilizzate per fissare i tassi di restituzione, un eventuale aumento del ricorso alle gare d’appalto (ove ciò sia fattibile) e la documentazione delle procedure interne”.

- obbliga gli operatori ad una partecipazione diretta e a concorrere tra loro per la determinazione dei tassi di restituzione, per cui è più facile che quelli approvati in questo modo, siano espressione delle reali condizioni ed esigenze del mercato;
- permette un controllo efficace delle quantità esportate, ad esempio nei casi in cui il bando di licitazione prevede un quantitativo totale massimo esportabile;
- dovrebbe garantire, rispetto alla modalità di fissazione della restituzione da parte della Commissione, una maggiore trasparenza, almeno in linea teorica.

In particolare, il regolamento che istituisce una procedura di gara permanente per taluni prodotti lattiero-caseari, è il Reg. 580/2004. Ai fini di una migliore gestione, si procede inoltre a realizzare gare distinte le cui modalità specifiche sono contenute nei regolamenti applicativi 581/2004 per alcuni tipi di burro e 582/2004 per il latte scremato in polvere. L'ambito di applicazione di queste norme è stabilito dall'art. 1, del Reg. 580/2004 e comprende le seguenti merci, che, correntemente, si definiscono come "presentate in grandi imballaggi"²⁰ e devono necessariamente essere di origine comunitaria:

- 1) burro naturale in blocchi, di peso netto pari o superiore a 20 chilogrammi, corrispondente ai codici NC: ex 0405 10 19 9500 (burro con 80% di tenore minimo di materia grassa, vale a dire burro salato) ed ex 0405 10 19 9700 (burro con l'82% di materia grassa);
 - 2) butteroil²¹ in contenitori di capacità pari o superiore a 190 chilogrammi, corrispondente al codice NC 0405 90 10 9000;
 - 3) latte scremato in polvere in sacchi di almeno 25 chilogrammi di peso netto, contenente non oltre lo 0,5 % in peso di sostanze non lattiche addizionate, rispondente al codice NC ex 0402 10 19 9000.
- Secondo il Reg. 581/2004, che riguarda i numeri 1) e 2), ogni offerta deve riguardare un solo prodotto e specificare una delle due zone di destinazione ammesse: Russia (075) o "altre destinazioni". Il Reg. 582/2004, invece, prevede che per il LSP, l'offerta possa essere indirizzata verso tutte le destinazioni ammesse, tranne Andorra, Bulgaria, Gibilterra, Stati Uniti e Città del Vaticano. E', quindi, utile procedere all'illustrazione delle varie fasi che compongono il procedimento di gara, specificando, se del caso, le peculiarità relative al burro o al latte scremato in polvere. L'apertura di una gara permanente, prevede la procedura di consultazione del Comitato di gestione latte e lattiero-caseari, e si concretizza poi in un regolamento, che, per i prodotti in questione, è il 580/2004. Successivamente, il bando relativo alla licitazione (nel nostro caso, sono due: il Reg. 581/2004 e il Reg. 582/2004), che è formulato in modo da rispettare il criterio di parità di accesso di tutte le persone stabilite nella Comunità, viene pubblicato sotto forma di regolamento, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Esso contiene le norme e le indicazioni necessarie per lo svolgimento della gara: la frequenza e la durata, la tempistica per la presentazione delle offerte,

²⁰ Secondo l'EDA, l'associazione di categoria a livello europeo, questa procedura discriminerebbe i produttori di burro in confezioni destinate al consumo diretto, poiché costretti a richiedere la restituzione prefissata, potenzialmente inferiore a quella fissata tramite gara.

²¹ Il termine butteroil indica il burro concentrato avente tenore di materia grassa pari al 99,8%, si tratta di un prodotto che può essere conservato più a lungo senza refrigerazione, ed è utilizzato prevalentemente nell'industria alimentare e per il consumo domestico, tipicamente in alcune parti della Germania.

l'ammontare della cauzione, la quantità minima prevista per ogni offerta e l'indirizzo degli organismi nazionali autorizzati a ricevere le offerte; per l'Italia, il referente è il Ministero delle Attività produttive, nella D.G. per la politica commerciale.

Come nel caso delle restituzioni prefissate, anche per la procedura di gara permanente è previsto l'obbligo del titolo, per cui, oltre all'offerta, si deve presentare anche il formulario di richiesta del certificato AGREX, scegliendo tra le diverse modalità di recapito: a mano, mediante lettera raccomandata oppure tramite telefax. Si consideri, in aggiunta che le offerte, oltre ad essere valide solo per il periodo di gara in cui vengono presentate, non possono nemmeno essere ritirate (art. 3, par. 2, Reg. 580/2004). Il carattere permanente della licitazione, comporta che questa abbia una frequenza regolare e prestabilita nel corso dell'anno, che viene suddiviso, di conseguenza, in diversi periodi. Specificamente, si stabilisce che l'inizio di un periodo di gara si verifichi sempre alle ore 13 (ora locale del Belgio) del 1° e del 3° martedì del mese, ad esclusione del 1° martedì di agosto e del 3° martedì di dicembre. Qualora il giorno d'avvio della gara risultasse essere un festivo, questo verrà spostato alle ore 13 del giorno lavorativo seguente. Viceversa, il periodo ha termine, sempre alle 13, del 2° e del 4° martedì di ogni mese, tranne il 2° martedì di agosto e il 4° martedì di dicembre. Se il giorno di chiusura della gara si rivelasse un giorno non feriale, il periodo si considera concluso alle 13 del giorno lavorativo antecedente (art. 2, Reg. 581 e 582/2004). Sempre in riferimento alle offerte, si noti che possono essere redatte su carta semplice intestata e devono essere firmate dal titolare o dal legale rappresentante dell'azienda, tuttavia, saranno considerate valide solo se contengono tutti i seguenti elementi:

1. il riferimento al Reg. 580/2004 e al termine ultimo per la presentazione delle offerte;
2. i dati e il recapito dell'offerente;
3. il codice NC del prodotto a cui si riferisce l'offerta preceduto dalla menzione "ex" (ogni offerta può essere relativa ad un solo prodotto);
4. il quantitativo che si intende esportare, purché si rispettino i limiti previsti dai due regolamenti applicativi: almeno 10 tonnellate per il burro e almeno 18 per il butteroil e come minimo 10 tonnellate per il LSP;
5. il valore della restituzione all'esportazione proposta espressa in euro, con due cifre decimali, per cento chilogrammi;
6. la destinazione prevista.

All'offerta, si deve allegare la cauzione di gara che costituisce anche cauzione per il titolo di esportazione (e deroga alle disposizioni dell'art. 9, del Reg. 174/99) ed è stabilita in: 20 euro per il burro naturale, 25 euro per il butteroil e 26 euro per il LSP (art. 3, Reg. 581 e 582/2004). La prestazione della cauzione può essere realizzata tramite deposito provvisorio, garanzia fideiussoria costituita ad hoc oppure insistere su una garanzia fideiussoria cumulativa e, se l'offerta non dovesse essere valida o fosse respinta, la cauzione sarà svincolata.

Lo spoglio delle offerte avviene in ciascun Stato membro presso gli organismi nazionali autorizzati, ed entro tre ore dal termine del periodo di gara, questi trasmettono mediante appositi formulari tutte le proposte valide alla Commissione, omettendo i nominativi degli offerenti. Questa, seguendo la procedura del Comitato di gestione, può decidere, in base alle offerte pervenute e alla situazione del mercato interno e mondiale, di stabilire una restituzione massima ammessa o di non fissarne alcuna (ad esempio se le proposte si considerano ingiustificatamente elevate, saranno tutte respinte). In entrambi i casi, la decisione viene pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Inoltre, entro il terzo giorno lavorativo della settimana successiva alla pubblicazione, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati degli offerenti.

Vengono quindi accettate tutte le proposte che riportino un importo uguale o inferiore all'aliquota di gara così ottenuta. Immediatamente dopo l'aggiudicazione (in deroga all'art. 10 del Reg. 174/99), si rilasciano i titoli d'esportazione in base alle specifiche aliquote e quantitativi presentati, questi dovranno essere rispettati, salvo casi di forza maggiore, pena l'incameramento della cauzione. Al pari dei certificati AGREX che si richiedono quando si prefissa la restituzione, la validità sarà di quattro mesi, ma i diritti relativi non potranno essere ceduti al fine di evitare speculazioni.

I rimborsi fissati tramite gara permanente, ai fini dell'applicazione del Reg. 800/99 relativo al regime generale delle restituzioni per i prodotti agricoli, sono assimilati interamente alle restituzioni prefissate.

3. Elementi operativi nelle transazioni commerciali

Il regolamento di riferimento comune a tutti i prodotti agricoli è il Reg. 800/1999. La procedura è comune tanto ai rimborsi stabiliti periodicamente, quanto a quelli determinati tramite gara, in quest'ultimo caso, però, l'operatore dispone già del titolo dal momento di aggiudicazione dell'offerta, per cui le parti relative alla richiesta e rilascio dei certexport sono necessarie solo per chi beneficia delle restituzioni fissate dalla Commissione.

Gli operatori comunitari attivi nel settore dei lattiero-caseari, che desiderano vendere i propri prodotti in un paese terzo, hanno a disposizione due alternative: possono esportare qualsiasi dei prodotti disciplinati dall'OCM latte tramite la comune procedura di accertamento doganale, eccezione fatta per il latte scremato in polvere (codice NC 0402 10), per il quale è sempre necessario il rilascio di un certificato AGREX, e per le transazioni con gli Stati Uniti e il Canada che, pur non beneficiando più del rimborso, sono gravate da obblighi particolari.

Oppure, optare per il regime generale di fissazione anticipata o di prefissazione della restituzione.

L'operatore che sottoponga le transazioni di vendita della sua azienda con destino in Paesi terzi o destinazioni assimilate, al regime delle restituzioni, deve saper determinare l'importo del rimborso a cui ha diritto, valutando anche le spese di attivazione della procedura sino all'effettivo ottenimento

della sovvenzione. Nella prassi sia le offerte, sia i documenti di fatturazione della merce, riportano il prezzo al netto della restituzione. L'importo della cauzione da costituire per il rilascio del titolo d'esportazione è direttamente collegato all'entità della sovvenzione da ricevere. Una volta stabilito il codice NC in cui rientrano i prodotti ed individuata l'aliquota corrispondente in vigore per il paese di destino, l'operatore calcola il rimborso moltiplicando il peso netto, o nettissimo, della merce per il tasso fissato in euro/quintale. Ad esempio, si supponga che un produttore veneto debba esportare 3.000 kg di formaggio "Grana Padano" in forme in Brasile, e che conosca sia il codice di restituzione del prodotto (0406 9061 9100), sia quello del paese di destinazione (508). Egli controlla quindi le aliquote in vigore e apprende che per il codice "L03" e "400" la restituzione è uguale a zero, per il codice "L04" equivale a 44,68 euro/quintale mentre per quello "A01" corrisponde a 64,65²². Poiché il Brasile non rientra nel raggruppamento "L03", è diverso dagli Stati Uniti ("400"), non è un territorio dell'area balcanica ("L04"), né è sottoposto a eventuali regimi specifici (come nel caso del Canada o degli Stati Uniti), l'operatore può stabilire che la sua destinazione appartiene alla categoria "paesi altri" (A01). Di conseguenza, l'importo della restituzione a cui ha diritto è pari a 3.000 kg x 0,6349 euro, corrispondenti a 1.939,5 euro totali.

Tuttavia, il processo di determinazione del rimborso non è sempre così lineare: in conformità all'art. 3, del Reg. 3846/87, infatti, per tutti i prodotti agricoli ogni anno viene pubblicato un regolamento che riporta in allegato, sia l'elenco completo dei codici NC ammessi alla restituzione e le relative designazioni, sia le disposizioni supplementari da applicare nel calcolo (quello valido per il 2005 è il Reg. 2199/2004). Si citano, a titolo di esempio, alcune norme relative alla categoria dei formaggi e latticini, sufficienti per far intuire il numero ragguardevole di variabili che vanno considerate nel calcolo del rimborso. Quanto segue, tiene conto anche delle ultime novità introdotte in materia con il Reg. 558/2005. Innanzitutto, si consideri che i liquidi di conservazione, come la salamoia, vanno detratti dal peso netto. Allo stesso modo, le pellicole plastiche, la paraffina, la cenere o la cera, utilizzate per confezionare, proteggere o rivestire il prodotto, non formano parte del peso netto ammesso a restituzione²³. Se, invece, il peso netto che si dichiara include questi materiali, devono essere applicati dei coefficienti forfetari di riduzione del tasso previsto: -0,5% per la pellicola di plastica e -2% per la paraffina e la cenere. Inoltre, se il prodotto contiene erbe o spezie aromatiche (in particolare senape, basilico, aglio e origano) l'importo della restituzione va diminuito dell'1%, mentre se include anche altri ingredienti non lattici, tra cui, soprattutto, prosciutto, noci, gamberetti, salmone, olive e uve secche²⁴, si decurta un 10%. Infine, anche il tenore in peso corrispondente all'eventuale presenza di caseina e/o caseinati e/o siero di latte e/o derivati dal siero di latte (escluso il burro di siero di latte di cui al codice NC 0405 10 50) e/o lattosio e/o permeato e/o prodotti di cui

²² Valori e legenda delle zone di destinazione, determinati in base al Reg. 1224/2005 del 28 luglio 2005, che fissa le restituzioni all'esportazione nel settore del latte e dei lattiero-caseari.

²³ Quando l'operatore procede con le formalità doganali di esportazione, deve dichiarare se il prodotto è rivestito con uno di questi materiali e se il peso netto che dichiara comprende anche il loro peso.

²⁴ La presenza di tutti questi ingredienti aggiuntivi va sempre dichiarata in dogana, ma non si è obbligati a specificarne l'assenza.

al codice NC 3504 non va considerato nel calcolo²⁵. Nel caso specifico del formaggio “Feta”, l’aggiunta di caseina e/o caseinati prima o durante la fabbricazione del prodotto, determina persino l’annullamento del diritto di restituzione. Non sono invece soggette ad alcun obbligo di notifica, quelle sostanze non lattiche, come il sale, il caglio o le mufte, che vengono aggiunte in quantità minime a seconda dei processi di fabbricazione o conservazione specifici.

Diversamente, per il latte e i prodotti derivati zuccherati, che includono merci identificate con i codici NC 0403 e 0404, ad esempio, yogurt, creme e latte fermentati o acidificati o siero di latte, preparati con l’aggiunta di zucchero, il calcolo del rimborso si effettua sommando due componenti, conformemente alle previsioni dell’art. 16, del Reg. 174/99. Da un lato, si moltiplica il valore di base della restituzione per il peso della parte lattica contenuta nel prodotto (si tollera la presenza di sostanze non lattiche fino allo 0,5%, in peso, sul prodotto intero, oltre questo valore, invece, la parte corrispondente non deve essere inclusa nel computo della restituzione). E dall’altro, si moltiplica la quantità di saccarosio²⁶ presente, fino ad un massimo del 43% del peso complessivo, per l’aliquota vigente. Tuttavia, questo componente non si calcola se l’importo del rimborso per la parte lattica dovesse essere uguale a zero.

Per quanto concerne, infine, le merci non comprese nell’allegato I del Trattato di Nizza, il computo della restituzione diventa decisamente più strutturato, poiché si devono sommare gli importi parziali ottenuti moltiplicando l’aliquota e il peso relativo di ciascun prodotto di base che compone la merce, tenendo anche conto di alcuni coefficienti fissi²⁷ e di eventuali maggiorazioni od abbattimenti dei tassi (previsti per le produzioni cerealicole, soprattutto il grano tenero, e per il glucosio)²⁸. Gli ingredienti di base esportati sotto forma di prodotti trasformati, per i quali sono fissate apposite restituzioni con regolamenti periodici includono: i cereali, il riso, le uova, lo zucchero e il latte e derivati²⁹. Tra le particolarità da considerare nel calcolo del rimborso per quanto riguarda questi ultimi, ad esempio, la distinzione tra il burro a prezzo ridotto e quello normale a prezzo pieno, dovendo utilizzare per il primo un’aliquota inferiore.

Le merci fuori Allegato I hanno, quindi, una natura particolare, poiché la restituzione non viene concessa sul prodotto finito in quanto tale, ma sui vari componenti di base che lo costituiscono. Ne consegue che non esiste una nomenclatura delle restituzioni per queste merci, ma semplicemente un elenco, completo di voce doganale, che chiarisce quali sono assoggettabili al regime dei rimborsi per i prodotti di base riconosciuti e compresi in essi.

²⁵ L’assenza ovvero la presenza (e quindi il tenore massimo in peso) di queste sostanze, deve essere specificata in un’apposita dichiarazione durante l’espletamento delle procedure doganali.

²⁶ L’inclusione nel calcolo della parte relativa al saccarosio addizionato, è ammessa solo se questo è stato ottenuto da barbabietole o canne coltivate nella Comunità, fatta eccezione per lo zucchero importato nell’ambito della convenzione ACP-CEE di Lomé o dell’accordo tra la Comunità e la Repubblica dell’India.

²⁷ Utilizzati per stabilire l’importo della restituzione corrispondente ad alcuni prodotti di base contenuti nella merce, ad esempio, il glucosio, l’amido di granturco, la farina di grano tenero ecc.

²⁸ Fonte: www.agenziadogane.it/italiano/saisa/index.htm.

²⁹ Nel dettaglio si tratta di latte scremato in polvere ex 0402 10 19 (PG2), di latte intero in polvere ex 0402 21 19 (PG3) e di burro ex 0405 10 (PG6), il Reg. 1403/2005 specifica poi quali sono i codici degli altri prodotti lattiero-caseari assimilabili a queste tre categorie.

4. Il regime dei titoli all'esportazione

4.1 Ambito d'applicazione e modalità di richiesta

Nell'OCM dei prodotti lattiero-caseari, gli scambi con i Paesi terzi sono sottoposti ad un regime asimmetrico: nel caso delle importazioni, è obbligatoria per gli operatori comunitari, la richiesta di una licenza di importazione, tecnicamente detta titolo di importazione o AGRIM, valida tre mesi e rilasciata dall'organismo competente per ciascun Stato membro (per l'Italia il Ministero delle Attività Produttive) su presentazione di una cauzione.

Contrariamente, l'art. 26, del Reg. CE 1255/99 stabilisce solo che le operazioni d'esportazione possano essere subordinate alla presentazione di un titolo d'esportazione. Quest'ultimo, quindi, non rappresenta una condizione sine qua non per le esportazioni di prodotti lattiero-caseari, tuttavia, assume questa valenza quando vi è un'istanza di restituzioni in concomitanza di una vendita estera. La previsione dei titoli, almeno in questo settore, non sembra violare il principio di libertà delle esportazioni perché non costituisce una licenza che abbia come finalità la restrizione quantitativa degli scambi, ma solamente un modalità di controllare (o anche di contingentare, se c'è il rischio di superare i limiti stabiliti in materia dall'Accordo sull'Agricoltura) le esportazioni effettuate con restituzione³⁰. Il regime dei titoli di esportazione o AGREX è attualmente disciplinato, a livello generale per tutti i prodotti agricoli, dal Reg. 1291/2000, e, a livello specifico, dal Reg. 174/99 che stabilisce nell'art. 1, un principio fondamentale: è obbligatorio un titolo recante la prefissazione della restituzione ogniqualvolta si effettuino esportazioni di latte e derivati con richiesta di rimborsi, il diritto alla sovvenzione è quindi subordinato alla presentazione di detto documento (le fattispecie che derogano a questa disposizione saranno poi descritte nel dettaglio alla fine del paragrafo). I regolamenti sopraccitati disciplinano un sistema che ha dovuto cambiare notevolmente in seguito agli obblighi contratti dalla Comunità nei negoziati dell'Uruguay Round. E a partire dal 1995, gli strumenti utilizzati per rendere il regime delle restituzioni più controllabile, includono sicuramente i titoli. In precedenza l'operatore godeva di maggiore "libertà": poteva chiedere il certificato per fissare in anticipo l'aliquota del rimborso, oppure gli era consentito assoggettare le merci al beneficio della restituzione anche all'effettuazione dell'esportazione. In questo caso, il rimborso da liquidare sarebbe stato quello in vigore il giorno dell'operazione doganale, ma la quantità esportata (e quindi l'importo della sovvenzione da corrispondere), invece, non era sottoposta ad alcun limite. Oggi, al contrario, il volume e l'impatto finanziario delle esportazioni con restituzione sono costantemente monitorati, grazie, appunto, all'imposizione dell'obbligo del titolo. Il certificato di

³⁰ Diversamente, per i settori dei cereali, del riso, dell'olio d'oliva, dello zucchero e delle carni bovine, il titolo assume la caratterizzazione di una vera e propria autorizzazione all'esportazione, poiché deve essere presentato sia nelle operazioni con restituzione, sia in quelle semplici. Tuttavia, fatta salva la possibilità di adottare speciali misure cautelari, detti titoli devono essere rilasciati, senza limitazioni di quantità, a qualunque operatore ne faccia richiesta conformemente ai termini previsti per legge.

esportazione o di prefissazione AGREX (correntemente anche chiamato certexport) è quindi necessario per l'implementazione del regime delle restituzioni e autorizza e vincola il titolare, all'esportazione della quantità netta del prodotto in esso indicato, entro il suo periodo di validità, pena l'annullamento dei diritti collegati. La produzione del titolo, assieme ad una serie d'altre attestazioni, permette poi di ricevere la restituzione. Sono due le funzioni più importanti realizzate da questo tipo di documento: permette, innanzitutto, la prefissazione del rimborso, consente cioè di "bloccare" il valore della restituzione vigente al momento della richiesta del titolo su pagamento di una cauzione. Modalità che è senza dubbio conveniente quando si stipulano contratti a lungo termine o che prevedono invii parziali in un arco temporale ampio. Come si è visto, infatti, le aliquote sono legate alla variabilità delle condizioni di mercato sia interne, sia mondiali, per cui l'ammontare del rimborso che ci si aspetta dalla vendita estera potrebbe cambiare rispetto al momento in cui ci si era inizialmente vincolati alla fornitura.

Con la fissazione anticipata, invece, si "cristallizza" un determinato valore del rimborso e si evita che venga applicato quello (potenzialmente inferiore) valido nella data corrispondente alla realizzazione materiale dell'esportazione. In secondo luogo, il certexport costituisce uno strumento di previsione statistica poiché fornisce dati ed indicazioni sui flussi di merci in uscita, soggette a restituzione, che si potranno realizzare in certo periodo. Una funzione di notevole rilevanza, in particolare a partire dall'implementazione dell'Accordo sull'Agricoltura dal 1° luglio 1995, dato che l'emissione dei titoli è vincolata al rispetto dei limiti quantitativi e di spesa imposti sulle esportazioni effettuate con restituzione.

Il titolo AGREX è un modulo amministrativo uguale per tutti i Paesi della Comunità e viene rilasciato in Italia dalla DG per la politica commerciale del Ministero delle Attività produttive. Qui di seguito se ne illustrano i tratti essenziali, che sono descritti dettagliatamente dall'art. 18, del Reg. 1291/2000. Il formulario dei titoli è costituito da un blocchetto che include un esemplare per l'organismo emittente, un esemplare per il titolare e un prospetto di domanda utilizzabile per richiedere questo documento. I modelli sono stampati da ciascun Stato membro, in tutte le lingue ufficiali della Comunità, con l'obbligo di indicare la denominazione delle tipografie utilizzate a questo scopo (per l'Italia si tratta dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, menzionato in calce al documento) e di seguire precise disposizioni relative al formato, sia per garantire l'uniformità della presentazione, sia come prevenzione di eventuali frodi e falsificazioni. In particolare, si noti che il titolo deve essere stampato su carta bianca caratterizzata da un fondo arabescato di colore bistro³¹ di modo da rendere evidenti eventuali manomissioni realizzate con mezzi meccanici o chimici. Inoltre, il titolo deve riportare un numero di serie distintivo preceduto dalla sigla corrispondente al Paese in cui viene rilasciato, indicazione che figura nella parte superiore destra del prospetto. In più, all'interno della casella 23, l'organismo emittente può anche riportare un proprio numero interno

³¹ Per i titoli AGRIM, invece, questo fondo arabescato è di colore verde.

d'identificazione del documento. La compilazione dei formulari può, infine, avvenire a macchina o con procedimenti informatici.

Come si è visto, se un esportatore desidera avvalersi del regime delle restituzioni, deve necessariamente ottenere un titolo AGREX: l'operatore italiano, di conseguenza, si rivolge all'organismo nazionale autorizzato all'emissione dei certificati (in seguito: Ministero³²), presentando apposita richiesta e prestando adeguata cauzione, a garanzia dell'impegno ad esportare e della regolarità delle operazioni. La domanda di titolo può essere redatta su carta semplice intestata della ditta³³ oppure compilando il prospetto allegato al Reg. 1291/2000. In entrambi i casi, deve essere firmata dal titolare o dal legale rappresentante dell'azienda e riportare le seguenti informazioni:

- i dati del richiedente;
- il prodotto da esportare, specificandone la denominazione commerciale (conformemente al nostro esempio, si scriverà "formaggi", ma potrebbe trattarsi di "burro", piuttosto che di "siero di latte" ecc.), la designazione secondo la nomenclatura combinata ("Grana Padano, Parmigiano Reggiano") e il codice NC a 12 cifre corrispondente ("0406 9061 9000");
- la quantità che si intende esportare in tonnellate (nel nostro caso 3 tonnellate, ma se il quantitativo fosse inferiore ai 1000 kg, ad esempio 650 kg, si deve indicare 0,650 tonnellate), tuttavia se questa è inferiore o uguale ai 150 kg non è richiesto alcun titolo per ottenere la restituzione (art. 5, par. 1 del Reg. (CE) n. 1291/2000);
- il Paese di destinazione e, se si esportano prodotti rientranti nel codice 0406, sia la domanda, sia il titolo devono riportare questa dicitura: "Titolo valido per la zona ... quale definita all'art. 15, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 174/99"³⁴ ;
- l'importo della cauzione, dovuta o meno, va sempre indicato, in più, se la cauzione risulta "non richiesta", la domanda di titolo deve includere la seguente dichiarazione: "La ditta si impegna, ai sensi dell'art. 15, par. 4, del Reg. (CE) 1291/00 e dell'art. 5, par. 2, del Reg. (CE) 2220/85, a versare la somma equivalente a quella che avrebbe dovuto corrispondere se avesse costituito cauzione e se quest'ultima fosse stata successivamente in tutto o in parte incamerata";
- la data della richiesta, fondamentale perché permette di prefissare la restituzione vigente il giorno della domanda.

Solo per i prodotti di cui al codice 0406 ("formaggi e latticini"), il Ministero richiede che nella domanda si riporti anche una dichiarazione relativa al rispetto del limite minimo di prezzo franco frontiera di 230 euro/100 kg, conformemente all'art. 3, del Reg. 174/99. Infine, si noti che si deve compilare un'istanza (e prestare una cauzione, come descritto più avanti) per ciascun titolo richiesto e che ogni titolo è rilasciato per un solo codice di prodotto (per l'interpretazione estensiva di questa

³² Le domande di titolo si presentano al Ministero delle Attività Produttive, presso la Direzione Generale per le Politiche Commerciali.

³³ Suggestimenti per la redazione della domanda di titolo su carta semplice, possono essere trovati all'interno del sito www.mincomes.it.

³⁴ Si rimanda oltre per la descrizione delle zone.

disposizione si veda oltre). Nel caso si esportino merci diverse rientranti in un unico codice NC, se ne possono sommare i quantitativi e richiedere un unico certificato per il peso totale³⁵.

Congiuntamente alla richiesta di titolo, l'operatore deve anche prestare adeguata cauzione presso il Ministero entro le ore 13 dello stesso giorno della domanda, pena il rifiuto della stessa (art. 15, Reg. 1291/2000). L'importo della garanzia va calcolato in proporzione all'importo della restituzione previsto per il quantitativo totale del prodotto³⁶, secondo i coefficienti indicati all'art. 9, del Reg. 174/99:

- 10% per i prodotti di cui al codice 0405 (burro, altre materie grasse del latte e paste da spalmare lattiere);
- 40% per i prodotti di cui al codice 0402 10 (latte scremato in polvere);
- 30% per i prodotti di cui al codice 0406 (formaggi e latticini);
- 25% per tutti gli altri prodotti (latte e crema di latte non concentrati, latticello, latte e creme coagulati o acidificati, siero di latte, ecc.).

Si noti che, solo quando l'importo della cauzione supera i 500 euro, la garanzia è obbligatoria, viceversa, per valori inferiori, si distinguono due diverse fattispecie: fino a 100,00 euro di ammontare, la cauzione si definisce "non dovuta", per cui non è necessario predisporre alcun atto a garanzia dell'esportazione. Similmente, anche nel caso di cauzione "non richiesta" (importo compreso tra 100,01 e 500 euro) la prestazione di una garanzia non è obbligatoria, tuttavia, la domanda di titolo va corredata di un'apposita dichiarazione (riportata sopra, nei dati da includere nell'istanza di titolo). Riprendendo l'esempio precedente, l'operatore che esporta il prodotto rientrante nel codice 0406, applica il coefficiente del 30% all'importo della restituzione a cui ha diritto (1.939,5 euro), ottiene così 581,85 euro, ossia il valore totale della garanzia da prestare. Poiché si sono superati i 500 euro, deve costituire una cauzione e può scegliere tra le seguenti modalità alternative:

- un deposito provvisorio, effettuato nella Tesoreria provinciale di riferimento in base alla sede sociale dell'azienda;
- una fideiussione ovvero una polizza assicurativa singola, stipulata presso qualsiasi banca o società di assicurazioni (dotata di autorizzazione per il ramo cauzioni) aventi sede nell'Unione;
- far riferimento ad una cauzione cumulativa previamente costituita.

Quest'ultima possibilità è senza dubbio l'opzione più efficiente quando l'esportatore realizza operazioni con restituzione su base regolare. Consente, infatti, di evitare i costi di gestione che comporta la stipula di fideiussioni ad hoc per ogni titolo da cui ne discenda l'obbligo. L'operatore che decide di costituire una cauzione cumulativa, deve considerare i seguenti elementi: l'importo

³⁵ Un'azienda, ad esempio, che vende in Egitto un container di forme di Grana Padano e Parmigiano Reggiano, poiché i due formaggi sono identificati, ai fini della restituzione, sempre con il codice 0406 9061 9000, redige un'unica domanda per il quantitativo complessivo da esportare.

³⁶ La cauzione relativa ai prodotti lattiero-caseari zuccherati, si calcola in maniera diversa rispetto alla procedura utilizzata per la determinazione del rimborso. Si moltiplica, infatti, il tasso previsto per la parte lattica, per il peso totale del prodotto, e da questo valore si computa il 25% (coefficiente per i prodotti c.d. "altri") per la prestazione della garanzia.

non deve essere inferiore a diecimila euro, la durata corrisponde a 24 mesi ed è prorogabile per ulteriori 6 (come nel caso di cauzione singola), se il Ministero non comunica lo svincolo della garanzia alla banca ovvero alla società assicuratrice, e infine, un originale della fideiussione bancaria/polizza assicurativa deve essere depositato presso il Ministero.

Diversamente, nel caso di operazioni di aiuto alimentare internazionale, non si esige la cauzione per il titolo e questo riporterà nella casella 20 la dicitura “Titolo GATT – Aiuto alimentare”, poiché le restituzioni concesse non vanno conteggiate ai fini del rispetto dei limiti imposti dall’Uruguay Round in materia di rimborsi (art. 10, par. 4, dell’Accordo sull’agricoltura).

Le domande di titolo, vanno fatte pervenire al Ministero entro le 13 (ora locale del Belgio) dei giorni lavorativi³⁷ del calendario comunitario, altrimenti, si considerano recepite il giorno lavorativo successivo (come si verifica per tutte le istanze inviate di sabato, di domenica o in corrispondenza di una festività, conformemente all’art. 17, del Reg. n. 1291/2000). La presentazione delle richieste può avvenire direttamente presso la sede dell’autorità competente, ovvero tramite lettera o fax. Il metodo più rapido ed utilizzato è l’invio a mezzo fax, però non è applicabile ai casi in cui si presta una cauzione singola, poiché vanno depositati gli originali sia della domanda di titolo, sia della quietanza (se si è effettuato un deposito provvisorio) o fideiussione/polizza assicurativa. Ad ogni modo, indipendentemente dalla modalità di presentazione scelta, è importante sapere che la data in cui si considera prefissata la restituzione, è quella in cui il Ministero riceve materialmente l’istanza. Inoltre, anche per le revoche, vale il limite delle ore 13, salvo cause di forza maggiore, del giorno di deposito della domanda.

Esistono, tuttavia, precise deroghe al regime generale o normale di prefissazione della restituzione appena illustrato, previste per i prodotti lattiero-caseari all’art. 2, del Reg. 174/99. Si tratta delle fattispecie indicate nell’art. 5, par. 1, primo e quarto trattino, del Reg. 1291/2000, per le quali si stabilisce che non è necessario un titolo per beneficiare del rimborso e si è quindi esentati dall’obbligo di allegare detto documento all’istanza di restituzione; ciò avviene quando:

- il quantitativo di prodotto da esportare è inferiore o uguale a 150 kg (al fine di semplificare le procedure amministrative, si ammette che le operazioni che hanno per oggetto quantitativi modesti siano esentate dall’obbligo del titolo).

- la destinazione è assimilata ad un paese terzo (art. 36, Reg. 800/99), vale a dire che le consegne effettuate per queste destinazioni sono parificate ad un’esportazione fuori dal territorio doganale della Comunità:

a) forniture per l’approvvigionamento nella Comunità o fuori di questa (art. 45, Reg. 800/99), delle imbarcazioni destinate alla navigazione marittima e degli aeromobili in servizio sulle linee

³⁷ Con la particolarità che se si inviano richieste di titolo al Ministero italiano, il mercoledì o il giovedì successivo al secondo e quarto martedì del mese, eccezione fatta per il secondo martedì di agosto e del quarto martedì di dicembre, queste saranno recepite solamente il primo giorno lavorativo successivo al giovedì in questione.

internazionali (comprese le linee intracomunitarie), con consegna diretta a bordo o con immissione in locali soggetti a controllo doganale³⁸;

b) consegne ad organizzazioni internazionali stabilite nella Comunità;

c) vettovagliamento delle forze armate di stanza nel territorio di uno Stato membro, non appartenenti a tale Stato membro (in questo caso, però, in deroga al par. 1, dell'art. 2, del Reg. 174/99, si ammette la prefissazione della restituzione tramite il titolo, per l'esportazione di prodotti lattiero-caseari).

Si noti, inoltre, che le consegne di prodotti in depositi, situati nella Comunità, di organizzazioni internazionali specializzate nell'aiuto umanitario nei paesi terzi, sono assimilate alle destinazioni speciali appena elencate (art. 36, par. 3, Reg. 800/99).

Nei casi previsti dall'art. 44, del Reg. 800/99, assimilabili alle forniture di bordo di cui alla precedente lettera a):

a) consegne per "provviste di bordo"³⁹ alle piattaforme di perforazione o di estrazione⁴⁰, anche con immissione in depositi di approvvigionamento e anche per forniture fuori della Comunità;

b) consegne in alto mare per "provviste di bordo" a navi da guerra e a navi ausiliarie battenti bandiera di uno Stato membro;

c) si effettuano consegne all'isola di Helgoland;

d) si consegnano prodotti alle forze armate di stanza in un paese terzo, appartenenti a uno Stato membro o a un'organizzazione internazionale di cui faccia parte almeno uno degli Stati membri.

In tutti questi casi non avviene la prefissazione della restituzione tramite il titolo, per cui il rimborso a cui si ha diritto, è quello in vigore il giorno dell'accettazione, da parte del servizio doganale, della dichiarazione di esportazione dove si indica che verrà richiesta una restituzione. Il legislatore, nel punto 3) del preambolo al Reg. 800/99, motiva la scelta di esonerare le destinazioni sopracitate dall'obbligo del titolo, in base al loro carattere specifico e alla minore rilevanza economica, con la finalità di agevolare questo tipo di consegne e di "alleggerire" l'iter amministrativo per gli operatori e gli enti coinvolti.

4.2 Modalità di rilascio e caratteristiche del titolo di esportazione

I titoli sono emessi dal Ministero delle Attività Produttive il quinto giorno lavorativo successivo alla data di presentazione dell'istanza, salvo il caso eccezionale di adozione di misure particolari,

³⁸ Tuttavia, i c.d. magazzini di approvvigionamento non costituiscono una destinazione autonoma, ma un modo per ottenere l'anticipo della restituzione, dimostrando che la merce è già uscita dal territorio comunitario anche se non ancora materialmente a bordo.

³⁹ Con questo termine si definiscono i prodotti destinati esclusivamente al consumo a bordo.

⁴⁰ Le piattaforme devono essere localizzate "entro i limiti dello zoccolo continentale europeo o entro i limiti delle zoccolo continentale cui appartiene la parte non europea della Comunità, ma al di là di una zona di 3 miglia a partire dalla linea di base che serve a misurare la larghezza delle acque marittime territoriali di uno Stato membro" (art. 44, del Reg. 800/99). In quest'articolo, il legislatore ha preso a riferimento l'estensione minore delle acque territoriali comunitarie (che arrivano sino a 12 miglia in alcuni Stati membri), per stabilire il limite oltre il quale le consegne alle piattaforme sono assimilabili ad esportazioni.

relative alla sospensione dei rilasci (art. 10, Reg. 174/99), da parte della Commissione; essi dovranno poi essere ritirati a cura dell'azienda che ne ha fatto richiesta⁴¹ o, eventualmente, spediti all'esportatore a cura dell'amministrazione.

Conformemente all'art. 6, del Reg. 174/99, la validità del titolo AGREX è ora uguale per tutti i prodotti disciplinati dall'OCM latte e lattiero-caseari, e corrisponde a quattro mesi⁴², che vengono calcolati a partire dalla data di deposito della domanda. Sono tuttavia concesse delle proroghe (o anche l'annullamento del certexport e lo svincolo della cauzione se le circostanze lo richiedono), qualora il titolo non possa essere utilizzato, per cause di forza maggiore, durante il periodo di vigenza. Spetta all'operatore che non ha potuto realizzare l'operazione d'esportazione, presentare richiesta di proroga del certificato al Ministero, entro 30 giorni dalla scadenza del titolo. Nel termine di sei mesi⁴³, dovrà anche fornire le prove dell'impedimento a procedere. Se il Ministero conviene che si tratta effettivamente di un caso di forza maggiore, può prorogare la durata del titolo (ma non per più di sei mesi dalla data di scadenza dello stesso), ovvero procedere all'annullamento. In aggiunta, si noti che è prevista, previa richiesta al Ministero ed entro i quattro mesi di validità del certificato, la trasferibilità dei diritti collegati allo stesso⁴⁴, ma non dei relativi obblighi. Di conseguenza, può darsi il caso in cui l'esportatore che figura sulla bolletta doganale è diverso dall'intestatario del titolo, poiché il diritto a riscuotere la restituzione è stato ceduto ad un altro soggetto⁴⁵. E' ammesso, sempre su petizione, il rilascio di uno o più estratti del titolo di cui si è in possesso, al fine di consentire la realizzazione simultanea di più operazioni da parte di soggetti diversi, sulla base dello stesso certificato. Gli estratti, infatti, hanno gli stessi effetti dei titoli "padri" e attribuiscono al titolare (vale a dire il cessionario), il diritto di esportare, limitatamente al quantitativo indicato nel documento.

Risulta utile, infine, sottolineare alcune caratteristiche dei titoli di esportazione per il settore del latte e derivati, partendo dalle iscrizioni annotate sugli stessi.

Si è già sottolineato che in questo settore si riscontrano aliquote di restituzione c.d. differenziate⁴⁶, ma, soprattutto per le produzioni casearie (codice NC 0406 "formaggi e latticini"), la distinzione delle zone di destinazione assume un significato particolare. Poiché le domande di rimborso variano notevolmente a seconda del luogo di destino dell'esportazione e, al fine di poter applicare misure particolari a seconda del paese terzo coinvolto, non solo si è proceduto ad una codificazione dei paesi terzi, ma si è anche resa obbligatoria l'indicazione della zona di destinazione nella casella 20 del titolo AGREX per i prodotti di cui al codice NC 0406.

⁴¹ Direttamente da personale dell'azienda esportatrice o commissionandone il ritiro a società specializzate ubicate a Roma, che provvedono poi all'inoltro dei documenti alla ditta interessata.

⁴² Fanno eccezione i c.d. titoli definitivi rilasciati in sostituzione di quelli a carattere provvisorio (modalità da cui sono esclusi i formaggi, codice 0406), in seguito all'aggiudicazione di una gara indetta da un organismo pubblico ubicato in uno Stato terzo; la loro validità si estende, infatti, sino alla fine dell'ottavo mese successivo alla data di emissione (art. 8, del Reg. 174/99).

⁴³ Prorogabili se l'esportatore, pur agendo con diligenza, non è riuscito ad apportare le prove necessarie entro il termine dei sei mesi.

⁴⁴ Allo stesso scopo, per le fattispecie che derogano al regime generale delle restituzioni, poiché non vi è alcun titolo, è necessario procedere ad una cessione di credito. Questo atto permette di trasferire il diritto derivante dalla bolletta doganale e deve essere registrato presso un notaio, nonché notificato al SAISA.

⁴⁵ Tuttavia, il cessionario non può procedere a successivi trasferimenti, ma solamente retrocedere il diritto al titolare iniziale.

⁴⁶ Per cui sono previsti dei titoli con clausola di destinazione obbligatoria, ai sensi dell'art. 19, del Reg. 800/99.

A questo proposito, l'art. 15, par. 3, del Reg. 174/99 (aggiornato in base alle ultime modifiche apportate dal Reg. 1513/2005⁴⁷, entrato in vigore il 18/09/2005), identifica tre diverse zone che corrispondono ad uno o più paesi terzi d'esportazione. Qui di seguito il dettaglio:

- ZONA I: include i codici di destinazione AL (Albania, 070), BA (Bosnia-Erzegovina, 093), XK (Kosovo, 095), MK (Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, 096), XM (Montenegro, 097) e XS (Serbia, 098);
- ZONA II: per il codice US (Stati Uniti), attualmente senza restituzioni ma con obbligo di titolo per le esportazioni di formaggi nell'ambito del contingente GATT;
- ZONA III: tutti gli altri codici di destinazione per i quali è prevista la restituzione.

Ne consegue che, per i prodotti di cui al codice 0406, il titolo AGREX viene emesso per una sola zona, che costituisce l'area di destinazione obbligatoria per i formaggi da esportare. Pertanto, se il paese di destino reale (risultante dal documento di trasporto e da quello d'importazione in un paese terzo), non rientra nella zona riportata nel certexport, si perde il diritto alla restituzione.

Se, invece, il paese di destino reale differisce da quello indicato alla casella 7 del titolo, ma è compreso nella stessa zona, si prevedono due casi alternativi, applicabili anche ai restanti prodotti lattiero-caseari (art. 18, par. 3, del Reg. 800/99): se il rimborso previsto per la destinazione reale è più elevato od uguale rispetto a quello stabilito per il paese indicato nel titolo, si considera l'aliquota inizialmente prefissata. Viceversa, se la restituzione per il destino reale risulta inferiore, sarà quest'ultima ad essere applicata con una decurtazione, però, del 20% sulla base della differenza esistente tra i due tassi, a titolo di penalizzazione, fatti salvi i casi di forza maggiore.

Un'altra clausola vincolante per l'ottenimento del rimborso, valida solo per la categoria dei formaggi, riguarda il prezzo. Il titolo di esportazione riporta infatti, nella casella 22, la dicitura "Rispettato il prezzo minimo franco frontiera di cui all'articolo 3, del Reg. (CE) n. 174/199"⁴⁸.

Se, invece, il prezzo franco frontiera (corrispondente al prezzo franco fabbrica maggiorato di un importo forfetario di 3 euro/100 kg) prima di sottrarre la restituzione, risulta essere inferiore a 230 euro/100 kg, l'esportatore non può beneficiare di alcun sussidio. Nella prassi italiana, però, l'applicazione di questa condizione comporta delle considerazioni diverse rispetto quelle indicate nel regolamento. Solo tramite la procedura doganale di esportazione, dovendo riportare nella casella 46 del DAU (bolletta doganale) il valore statistico delle merci, le autorità possono verificarne il prezzo e il rispetto del limite minimo di 2,30 euro/kg. Ma questo prezzo, ottenuto dai documenti di fatturazione forniti dall'azienda, è, naturalmente, al netto della restituzione e non al lordo come previsto dal regolamento.

⁴⁷ Questo regolamento sostituisce il precedente Reg. 1948/2003 che aveva previsto le seguenti zone: ZONA I: per i codici di destinazione 070 e da 093 a 096 incluso; ZONA II: per il codice di destinazione 092 (Croazia); ZONA III: per il codice di destinazione 400 (U.S.A.); ZONA IV: per il codice di destinazione 075 (Russia); ZONA VI: comprendeva tutti gli altri codici di destinazione.

⁴⁸ Tale vincolo è istituito dall'art. 3 del Reg. 174/99 ed è valido, in base alle modifiche apportate dal Reg. 558/2005, per tutti i formaggi di cui al codice 0406. Prima di questo ultimo regolamento, invece, si ammetteva che il prodotto rispondente al codice 0406 9033 9919 avesse un prezzo franco frontiera inferiore ai 230 euro/quintale.

Da quanto rilevato nella prassi, pare quindi affermata la consuetudine di considerare il limite minimo come vincolante direttamente per i prezzi esposti in fattura, per cui al netto della restituzione. Se detto limite non risultasse rispettato, le aziende sono obbligate, su richiesta delle autorità doganali, a fornire spiegazioni e documenti giustificativi. Se tali motivazioni non sono giudicate sufficienti, la restituzione non verrà erogata. Relativamente al tipo di prodotto che il titolo permette di esportare, si noti che il codice NC riportato nella casella 16 è vincolante solo per le produzioni rientranti nella categoria dei formaggi. Diversamente, per quelle che iniziano per 0401, 0402, 0403, 0404, 0405 e 2309, l'esportatore può richiedere, prima che siano realizzate le formalità doganali, che il codice della casella 16 venga trasformato in un altro della stessa categoria per il quale vige il medesimo tasso di restituzione (art. 5, par. 2, Reg. 174/99). In più, si stabilisce che un titolo emesso per un determinato codice, possa essere valido anche per l'esportazione di un prodotto diverso, quando i relativi codici NC risultino contigui all'interno dello stesso gruppo fissato nell'allegato II del Reg. 174/99, o appartengano entrambi al gruppo 23 (che è quello del burro). In questo caso, se l'aliquota corrispondente al prodotto effettivo è pari o superiore a quella applicabile al prodotto indicato sul titolo, si considera quest'ultima.

Al contrario, se il tasso stabilito per il prodotto effettivo è inferiore, allora il rimborso si calcola diminuendo questo tasso del 20% della differenza esistente tra la restituzione del prodotto indicato sul titolo e quella del prodotto effettivo. Mentre, per quanto concerne il quantitativo da esportare, il vincolo espresso dall'annotazione riportata nella casella 22 ("Pagamento della restituzione limitato al quantitativo che figura nelle caselle 17 e 18"), è solo apparentemente attenuato dalla previsione di una tolleranza del 5%: la quantità in eccedenza esportata sfruttando questo margine, infatti, non ha diritto al rimborso. Al contrario, se il quantitativo è inferiore al massimo del 5% rispetto a quanto indicato, l'obbligo di esportare è considerato adempiuto (art. 8, Reg. 1291/2000).

4.3 Regimi specifici d'esportazione

4.3.1 L'esportazione di formaggi verso il Canada

Attualmente, per il latte e derivati destinati al Canada, non sono previsti rimborsi, tuttavia, l'art. 18, del Reg. 174/99 istituisce un regime specifico a cui si assoggettano solo le esportazioni di formaggi (codice NC 0406) realizzate nell'ambito del contingente accordato tra questo Paese e la Comunità. Per questo tipo di operazioni, si deroga quindi al regime generale contenuto al Capo I del regolamento sopramenzionato, imponendo l'obbligo del titolo di esportazione, anche se non sono previste restituzioni⁴⁹ (nella casella 22 del titolo si annota, infatti, "Senza restituzioni all'export").

⁴⁹ Il titolo va comunque presentato poiché l'operazione di esportazione e quella conseguente di importazione, si svolgono nel quadro di un regime preferenziale il cui beneficio è accordato da un titolo.

Le richieste sono formulabili scegliendo tra le due modalità, ed entro i termini, già descritti, ma devono contenere alcuni elementi specifici che saranno poi riportati anche sul certificato d'esportazione. Di conseguenza, è necessario indicare:

- il paese di destinazione ed il codice relativo (Canada – 404), casella 7 del titolo;
- i codici dei prodotti da esportare sino ad un massimo di 6 per richiesta (è sufficiente specificare il codice NC a sei cifre per i prodotti di cui ai codici 0406 10, 0406 20, 0406 30 e 0406 40, mentre ne servono 8 per quelli rientranti nel codice 0406 90) indicandone i quantitativi individuali e quello globale, caselle 17 e 18 del titolo;
- a seconda delle modalità di spedizione della merce, una di queste due diciture: “Formaggi destinati all'esportazione diretta in Canada. Art. 18, del Reg. (CE) n. 174/99. Contingente per l'anno

oppure, “Formaggi destinati all'esportazione diretta/via New York in Canada. Art. 18, del Reg. (CE) n. 174/99. Contingente per l'anno

”, aggiungendo o sostituendo, se del caso, la dicitura “New York”, con la designazione di eventuali paesi terzi europei di transito, casella 20 del titolo.

Ai fini dell'accettazione delle domande, e conformemente al par. 3, dell'art. 19, è necessario includere una dichiarazione scritta relativa all'origine comunitaria di tutte le materie da cui sono composti i prodotti esportati, nonché all'impegno a fornire, su richiesta delle autorità competenti, informazioni o documenti giustificativi necessari per il rilascio del titolo, e ad accettare eventuali controlli. In aggiunta, poiché è prevista la possibilità di emettere, a petizione dell'esportatore, una copia certificata del titolo, si deve garantire per iscritto che questa verrà presentata alle autorità competenti canadesi in occasione della richiesta della licenza di importazione.

Diversamente dai certificati di prefissazione che si sono visti in precedenza, questi non esigono cauzione, sono rilasciati subito dopo il deposito della domanda e i diritti collegati risultano intrasferibili. Essi sono validi a partire dalla data di emissione sino al 31 dicembre dello stesso anno; tuttavia, dal 20 dicembre è prevista l'emissione di titoli validi dal 1° gennaio al 31 dicembre, per i quali le domande dovranno citare specificamente il contingente dell'anno successivo. Il Ministero, e tutte le altre autorità competenti per ciascun Stato membro, comunicano semestralmente, il numero dei titoli e i relativi quantitativi rilasciati nei sei mesi precedenti.

4.3.2 L'esportazione di formaggi senza restituzioni verso gli Stati Uniti

Sempre per i formaggi, il Reg. 174/99 prevede, all'art. 20, un ulteriore regime specifico, nel quale vige l'obbligo del titolo pur in assenza di restituzioni.

Questo riguarda le esportazioni di prodotti caseari verso gli Stati Uniti che rientrano nell'ambito sia del contingente supplementare concesso alla Comunità durante l'Uruguay Round, sia dei contingenti derivanti originariamente dal Tokyo Round e accordati dagli USA all'Austria, Finlandia e Svezia, nonché alla Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia.

La procedura, però, si differenzia rispetto a quanto visto poco sopra per il Canada, non solo perché vige un sistema di titoli provvisori e definitivi, ma anche per le peculiari modalità di funzionamento. Il compito di determinare i termini per l'invio delle istanze di certificato d'esportazione, l'entità dei contingenti e i plafond previsti per ciascun gruppo di prodotti, è affidato ad un regolamento annuale della Commissione, pubblicato nel corso del secondo semestre dell'anno ed intitolato nel seguente modo: "Reg. (CE) n. ... della Commissione del ... che apre la procedura di assegnazione dei titoli di esportazione per i formaggi da esportare negli Stati Uniti nel quadro di taluni contingenti previsti dagli accordi GATT"⁵⁰. La struttura fondamentale del regime, invece, è contenuta nell'art. 20 del già citato regolamento e prevede che l'operatore presenti un'istanza di titolo provvisorio (non valido per l'esportazione come indicato nella casella 20) presso il Ministero e costituisca apposita cauzione tramite deposito provvisorio, fideiussione o polizza fideiussoria singola o cumulativa. L'importo della garanzia⁵¹, valida anche per il titolo definitivo, è pari a 6 euro/100 kg, mentre il quantitativo richiesto deve essere di almeno 10 tonnellate. Le domande devono riportare il paese di destinazione, gli Stati Uniti, che diventa destinazione obbligatoria, ed il codice NC a 8 cifre del prodotto da esportare; anche in questo caso, come nel regime generale, si rilascia un solo titolo per prodotto. In aggiunta, vanno incluse informazioni necessarie alla gestione dei quantitativi che rientreranno nel plafond a tariffa preferenziale. Esse comprendono: la designazione del gruppo di prodotti (ad esempio "*Blue mould*", "*Cheddar*", "*Italian type*") e del contingente a cui si fa riferimento (Tokyo o Uruguay), come pure del prodotto/i da esportare secondo la HTS (*Harmonised Tariff Schedule of USA*), nonché il nome e l'indirizzo dell'importatore designato dal richiedente negli Stati Uniti. Si deve, infatti, allegare alla domanda un documento proveniente da quest'ultimo, dove dichiarare di essere in possesso dei requisiti necessari, secondo quanto previsto dalla legislazione degli Stati Uniti, per il rilascio di un titolo d'importazione relativo ai prodotti del contingente in questione. Con il Reg. 1531/2005, si sono poi introdotte delle modifiche che restringono ulteriormente il numero degli esportatori idonei ad accedere a questo regime. Anteriormente, s'imponesse che l'operatore dimostrasse di aver esportato formaggi negli USA nei tre anni civili precedenti la richiesta (allegando l'elenco e le copie conformi delle dichiarazioni di esportazione effettuate nel periodo indicato) e si chiedeva di indicare se l'importatore era una consociata del richiedente, poiché, in caso di istanze superiori al contingente stabilito, l'assegnazione avveniva con priorità agli esportatori il cui importatore fosse una loro filiale. Diversamente, il nuovo metodo introdotto ora, persegue sempre l'obiettivo di garantire un agile funzionamento del sistema e il pieno utilizzo dei contingenti, ma lo fa esigendo che l'operatore abbia esportato prodotti caseari in almeno uno dei tre anni precedenti e che l'importatore designato sia una filiale del richiedente⁵². La Commissione

⁵⁰ Quello che apre la procedura di assegnazione dei titoli per l'anno contingenziale 2006, è il Reg. 1519/2005, del 19 settembre 2005.

⁵¹ In passato, invece, quando esistevano ancora i rimborsi per gli USA il calcolo della cauzione era più complesso: l'importo doveva corrispondere al 50% del tasso fissato con l'art. 9, del Reg. 174/99, pertanto il 15% della restituzione valida in una specifica data.

⁵² Fanno eccezione gli esportatori che richiedano titoli riferiti al gruppo di prodotti e contingenti "22-Tokyo" e "22-Uruguay" ("*Swiss or Emmentaler cheese other than with eye formation*") poiché è sufficiente la prova dell'esportazione in almeno uno dei tre anni precedenti e sono esonerati dal dimostrare di avere una consociata negli USA.

motiva questa “discriminazione” come necessaria per difendere la quota di mercato detenuta dalla Comunità negli USA in questo settore, sfruttando interamente le possibilità del contingente.

Il passaggio al nuovo sistema d’assegnazione dei titoli, prevede che in via transitoria, per il 2006, si accettino anche le richieste degli esportatori privi di filiali statunitensi da indicare come importatori, purché attestino di aver esportato formaggi in tutti i tre anni precedenti, senza però dover documentare come in precedenza le quantità ed allegando una sola bolla doganale per ogni anno di riferimento⁵³. Parallelamente, per le istanze di titolo presentate nella Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia o Ungheria per determinati gruppi di prodotti, si ammette che per il 2006, l’importatore designato possa essere considerato una filiale, a patto che l’operatore provi di risiedere in uno di questi nuovi Stati membri da almeno tre anni e di aver esportato formaggi negli Stati Uniti nei tre anni precedenti la richiesta di titolo. Inoltre, dovrà attestare la procedura di costituzione di una consociata in questo paese, nonché il fatto di aver fornito l’importatore preferenziale nei 12 mesi precedenti la domanda.

I titoli provvisori così rilasciati, durano un anno (dal 1° gennaio al 31 dicembre), periodo nel quale vanno convertiti, su petizione dell’interessato al Ministero, in titoli definitivi validi per l’esportazione⁵⁴. Questi, analogamente ai titoli di prefissazione, valgono quattro mesi, ma unicamente per l’anno a cui si riferisce il contingente, in più il diritto ad esportare può essere ceduto ad un terzo. Tuttavia, non è detto che tutte le richieste di titoli provvisori siano soddisfatte, infatti, nel caso in cui si superi l’entità prevista per il contingente, la Commissione provvede, utilizzando un coefficiente di attribuzione uniforme⁵⁵, ad assegnare i quantitativi tra i richiedenti⁵⁶. Se però in conseguenza di questo meccanismo, alcuni titoli risultassero inferiori alle 10 tonnellate (prima erano 5), allora lo Stato membro aggiudica tramite sorteggio titoli provvisori di 10 tonnellate ciascuno e la cauzione delle domande che non risultino assegnate in questo modo, è immediatamente svincolata.

4.3.3 L’esportazione di latte in polvere verso la Repubblica dominicana

In seguito all’approvazione nel 1998 di un memorandum d’intesa tra la Repubblica dominicana e la Comunità, è stato istituito un contingente annuale relativo al latte in polvere, valido dal 1° luglio al 30 di giugno. L’accordo permette agli operatori comunitari di esportare beneficiando della restituzione e, ai loro importatori, di assoggettare l’acquisto a dei dazi doganali ridotti.

⁵³ Fonte: www.mincomes.it.

⁵⁴ Nella casella 20 si indica, infatti: “Da esportare negli Stati Uniti d’America: art. 20, Reg. (CE) n. 174/99”.

⁵⁵ Diversamente, sino al contingente previsto per l’anno 2005, la Commissione disponeva di una maggiore discrezionalità, potendo decidere se assegnare i titoli provvisori sulla base dei quantitativi precedentemente esportati dai richiedenti, ovvero dando priorità agli esportatori che avevano designato come importatore una loro consociata o ancora utilizzando un coefficiente di riduzione per i quantitativi iniziali.

⁵⁶ Solo per il 2006, il valore del coefficiente d’assegnazione dovrà essere triplicato per gli esportatori i cui importatori designati siano filiali o siano considerati come tali (è il caso delle domande provenienti da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia). Al fine di agevolare il passaggio alla nuova procedura, si mantiene temporaneamente la preferenza nell’aggiudicazione per i richiedenti con consociate negli USA.

Questo tipo di esportazioni sono sottoposte al regime generale delle restituzioni contenuto al Capo I, del Reg. 174/99, tuttavia si introducono tramite l'art. 20 bis dello stesso, alcune eccezioni necessarie per la gestione del contingente. In primo luogo, le richieste di titolo sono naturalmente limitate alla categoria del "latte in polvere" e vengono soddisfatte con priorità quelle relative in particolare ai codici "0402 10 19 9000" e "0402 21 11 9900-19 9900-91 9200-99 9200". Anche in questo caso, ciascuna istanza va presentata per un solo codice della nomenclatura delle restituzioni (a 12 cifre) ed il deposito di tutte le domande che si sono predisposte deve avvenire contemporaneamente. Inoltre, il contingente di riferimento annuale ammonta a 22.400 tonnellate ed è diviso in due quote. L'80% del quantitativo totale è riservato agli operatori che attestino di aver esportato nella Repubblica dominicana, nei tre anni civili precedenti, i prodotti di cui ai codici appena elencati. Il restante 20%, invece, viene ripartito tra i richiedenti che apportino prove della loro attività di esportatori di prodotti lattiero-caseari, relative almeno ai 12 mesi precedenti.

Anche le quantità massime che ciascun operatore può richiedere globalmente, dipendono dalla quota a cui si fa riferimento: nel primo caso il limite corrisponde al 110% del quantitativo totale di prodotti esportati durante uno dei tre anni precedenti, viceversa, gli "altri esportatori" possono richiedere al massimo 600 tonnellate ciascuno. In aggiunta, la cauzione da prestare differisce da quanto previsto dall'art. 9, del Reg. 174/99 ed equivale all'importo fisso di 15 euro/100 kg. In più, si consideri che le istanze di titolo vanno sempre presentate tra il 1° e il 10 di aprile per il contingente valido dal 1° luglio dello stesso anno.

La restituzione concessa si prefissa il giorno di deposito della domanda, ma, derogando al regime generale, in passato il rimborso corrispondeva al 65% del tasso previsto per i prodotti con codice 0402 10 e all'80% di quelli con codice 0402 21 e 0402 29. Tuttavia, ai fini di una maggiore trasparenza e semplificazione del sistema, il Reg. 1531/2005 sopprime il relativo comma 8, dell'art. 20 bis e, prevede che, a partire dal contingente dell'anno 2006-2007, si introduca un'aliquota differenziata apposta nei regolamenti periodici che fissano le restituzioni per i prodotti lattiero-caseari.

Gli organismi nazionali competenti rilasciano il titolo⁵⁷, su petizione degli esportatori, tra il 1° giugno e il 15 febbraio successivo, dopo che la Commissione si è pronunciata sull'ammissibilità delle richieste ad essa comunicate da ciascun Stato membro. Qualora i quantitativi globali dovessero superare una delle due quote, è prevista l'applicazione di coefficienti di attribuzione⁵⁸. La validità del certexport (i cui diritti non sono trasferibili) si estende dalla data di emissione, a tutta la durata dell'anno contingente di riferimento, e lo svincolo della garanzia avviene su presentazione della prova che i prodotti esportati hanno raggiunto la destinazione prevista secondo il disposto

⁵⁷ Il titolo riporta nella casella 20 l'esplicito riferimento al regime in questione: "Art. 20 bis del regolamento (CE) n. 174/1999: contingente tariffario per l'anno 1.7.....- 30.6.....di latte in polvere a titolo del memorandum d'intesa concluso tra la Comunità europea e la Repubblica dominicana e approvato con la decisione 98/486/CE del Consiglio".

⁵⁸ Si noti che l'esportatore che si vede assegnato in questo modo un quantitativo inferiore alle 20 tonnellate, può rinunciare alla sua richiesta di titolo.

dell'art. 16, par. 1 e 2, del Reg. 800/99. Mentre le cauzioni relative ai quantitativi non esportati verranno incamerate.

L'Italia quasi non esporta polvere magra, per cui non usufruisce del contingente appena descritto. Per contro, è fondamentale il plafond previsto per gli Stati Uniti e il Canada, poiché il Nord America rappresenta la destinazione principale extra-UE dei formaggi italiani e i flussi compresi nel contingente, beneficiano di una tariffa preferenziale.

5. I presupposti per la concessione delle restituzioni

Per evitare eventuali dirottamenti di traffico e frodi, nel regime generale, esclusi i casi speciali di anticipo e di prefinanziamento, si subordina il pagamento del rimborso all'immissione in libera pratica dei prodotti esportati nella destinazione prescelta. Il momento giuridico in cui sorge il diritto alla restituzione differenziata, infatti, corrisponde secondo l'art. 3, del Reg. 800/99, all'espletamento delle operazioni d'importazione in un paese terzo determinato, in particolare, attraverso la riscossione dei relativi dazi.

Si tratta, però, di un diritto a formazione complessa, che ha origine nel titolo di esportazione e che si sostanzia, su esplicita richiesta dell'esportatore, tramite istanza di liquidazione all'organismo pagatore competente. Qui di seguito, oltre all'atto costitutivo principale, si descrive anche il corollario di presupposti (in conformità a quanto previsto dall'art. 31, par. 10, del Reg. 255/99) di cui andrà fornita la prova per ottenere il rimborso. Anteriormente al febbraio 2004, per i prodotti dell'OCM latte da 0401 a 0405, l'aliquota non era differenziata, pertanto il diritto alla restituzione si costituiva già al momento dell'uscita dal territorio doganale comunitario. Ciononostante, a tutela degli interessi finanziari della Comunità, l'art. 20, del Reg. 174/99, autorizzava i servizi interessati ad esigere, qualora "sussistessero seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto", anche la prova della definitiva importazione.

5.1 Le caratteristiche dei prodotti

Uno dei presupposti fondamentali per la concessione del beneficio della restituzione è legato ai requisiti dei prodotti da esportare.

Il regime comune a tutte le produzioni agricole all'art. 11, del Reg. 800/99, prevede che i rimborsi possano essere erogati solo per i prodotti di origine comunitaria o in libera pratica nella Comunità⁵⁹, introducendo per quest'ultimo caso, la possibilità di stabilire una restituzione limitata all'importo dei diritti riscossi al momento della loro importazione. Tuttavia, per i prodotti lattiero-caseari, il

⁵⁹ La situazione doganale degli imballaggi non influenza la condizione in cui si trovano i prodotti oggetto di restituzione.

Reg. 1255/99 che disciplina la relativa OCM, stabilisce un criterio più restrittivo, precisando che solo per quelli di origine comunitaria può essere riconosciuta la restituzione, mentre per quelli importati da paesi terzi e poi semplicemente riesportati, non è erogato alcun rimborso. E' quindi importante precisare quando un prodotto si può definire originario della Comunità, status che "è attribuito solo se questo è interamente ottenuto nella Comunità o se l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale⁶⁰ è avvenuta nella Comunità, conformemente agli artt. 23, o 24, del Reg. 2913/92" (art. 11, par. 2, Reg. 800/99). L'operatore è tenuto a dichiarare l'origine comunitaria dei prodotti lattiero-caseari esportati, e a fornire, su richiesta, le prove della stessa⁶¹. In aggiunta, sono previsti alcuni criteri supplementari, contenuti nella direttiva 92/46/CEE⁶², al cui rispetto è collegato il beneficio della restituzione. Secondo quanto indicato dal Reg. 1392/2003, che ha aggiunto il par. 4, all'art. 1, del Reg. 174/99, a partire dal 1° gennaio 2004 tutti i prodotti da esportare (inclusi quelli per l'alimentazione animale) dovranno essere preparati in uno stabilimento riconosciuto a livello comunitario ed osservare le norme in materia di bollo sanitario di cui all'allegato C, capitolo IV, punto A, della direttiva.

Di conseguenza, in sede di controllo fisico ex Reg. 386/90, l'ispettore doganale deve anche verificare questo aspetto ed eventualmente riportare al SAISA il mancato soddisfacimento di questa condizione.

Si richiede, infine, che il giorno dell'accettazione della dichiarazione di esportazione, le merci siano confermate di qualità sana (essere quindi genuine), leale (nel senso che non contengano sostanze diverse da quanto dichiarato o siano affette da vizi che ne possano modificare la qualità) e mercantile (e perciò commercializzabili); condizione che, per quelle destinate al consumo umano, deriva dal realizzarsi contemporaneo dei due presupposti stabiliti dall'art. 21, del Reg. 800/99. I prodotti devono pertanto poter essere "immessi in commercio nella Comunità in condizioni normali e con la designazione che figura sulla domanda di concessione della restituzione, nonché, qualora siano destinati al consumo umano, la loro utilizzazione a tal fine non deve essere esclusa o considerevolmente ridotta a motivo delle loro caratteristiche o del loro stato"⁶³. Si tratta di una prescrizione fondamentale in particolare per il regime c.d. di anticipo della restituzione (par. 5.3), poiché, congiuntamente alla constatazione dell'uscita dal territorio doganale della Comunità, dà diritto al pagamento di parte del rimborso senza dover attendere l'effettiva importazione da parte di un paese terzo. In più, si noti che è possibile derogare parzialmente alla norma stabilita dall'art. 21 e quindi concedere comunque la restituzione, per quei prodotti che si devono conformare a dei

⁶⁰ Conformemente a questa disposizione, un formaggio si può dichiarare di origine comunitaria anche se ottenuto da latte importato, purché la lavorazione sostanziale sia stata realizzata nella Comunità.

⁶¹ In base alla definizione riportata, si noti che l'origine comunitaria delle materie che costituiscono un prodotto, non è sufficiente per attestarne lo status di "originario", poiché si deve considerare anche il luogo di fabbricazione. Inoltre, se il prodotto è ottenuto da materie agricole importate da paesi terzi, che non hanno però subito una trasformazione sostanziale in uno degli Stati membri, non può beneficiare delle restituzioni.

⁶² La direttiva contiene le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte alimentare trattato termicamente, di latte destinato alla fabbricazione di prodotti a base di latte e di prodotti a base di latte, destinati al consumo umano.

⁶³ Il Reg. 800/99 innova in questo ambito introducendo per la prima volta, sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia, dei criteri di riferimento per l'applicazione della clausola di merce "sana, leale e mercantile".

requisiti, in particolare sanitari o d'igiene, obbligatori nei paesi di esportazione, ma discordanti dalle disposizioni e dagli usi riconosciuti nella Comunità⁶⁴.

5.2 L'espletamento delle formalità doganali di esportazione

Una volta fabbricati, o preparati, i prodotti per i quali s'intende richiedere la restituzione, prima di procedere al loro trasporto verso un Paese terzo o una destinazione assimilata, è necessario sottoporli alle debite formalità doganali di esportazione.

Si deve quindi presentare, presso l'ufficio doganale competente rispetto al luogo dove avverrà il carico⁶⁵, una dichiarazione d'esportazione. Dal punto di vista giuridico, essa consiste in una manifestazione di volontà con cui si richiede di assoggettare le merci al regime doganale di esportazione con restituzione, atto che si sostanzia in un formulario denominato DAU⁶⁶ (Documento Amministrativo Unico), o anche, correntemente, bolletta d'esportazione.

Per realizzare questa fase, l'interessato si rivolge ad uno spedizioniere doganale⁶⁷, o più correttamente ad un doganalista, al quale va fornita tutta la documentazione necessaria, sia di carattere commerciale (fattura commerciale e distinta pesi), sia specifica per il settore a cui appartengono i prodotti (per il lattiero-caseari si tratta del titolo, se previsto, del certificato veterinario, delle attestazioni applicabili sull'origine delle merci, ingredienti ecc.), per compilare il DAU, nonché le istruzioni utili per agire in suo nome e conto presso la dogana. Quest'ultima, infine, autorizzerà le operazioni di carico dopo aver accettato la dichiarazione di esportazione, e per questo motivo deve ricevere comunicazione dell'inizio e della durata prevista per le stesse, con un preavviso di almeno 24 ore.

Il DAU, nelle esportazioni con restituzione, consta di quattro esemplari (fatta salva, naturalmente, la possibilità di rilasciare parti complementari degli stessi quando i prodotti da esportare sono molti): la "copia numero 1" rimane depositata presso l'ufficio doganale interessato, la "copia numero 2" è destinata all'ISTAT per scopi statistici e la "copia numero 3" è riservata all'esportatore e da esibire nel caso di controlli di vario tipo. Infine, c'è l'"esemplare 3°", che costituisce l'unico documento probatorio dell'espletamento dell'operazione di esportazione per le merci assoggettate al regime dei rimborsi. L'ufficio doganale provvede ad inviarlo direttamente al SAISA, congiuntamente ad una lettera di accompagnamento che riceve in copia anche l'esportatore, come riscontro dell'apertura di

⁶⁴ La prova della conformità dei prodotti a questi requisiti, s'intende, come sempre, a carico dell'esportatore.

⁶⁵ Solo per le operazioni di esportazione con restituzione si impone che l'ufficio doganale competente sia determinato in funzione del luogo di carico, poiché è la condizione che più agevola la programmazione e la realizzazione del controllo fisico delle merci da parte dei funzionari della dogana.

⁶⁶ Il DAU è in uso dal 1° gennaio 1993 ed è utilizzato, nella Comunità, come formulario per tutte le dichiarazioni doganali relative all'esportazione, importazione o assoggettamento a controllo doganale delle merci. L'utilizzo diverso del DAU, a seconda dell'operazione, è attestato da un numero riportato sul margine sinistro (ad esempio: 1-2-3 per le esportazioni, 6-7-8 per le importazioni, ecc.) Si tratta di un documento amministrativo, redatto in una delle lingue ufficiali della CE e stampato su carta speciale di colore bianco e a ricalco.

⁶⁷ Si tratta di una persona fisica, iscritta in apposito albo e dotata di relativa "patente", che rappresenta il proprietario della merce nel momento della presentazione della dichiarazione di esportazione o anche in tutta l'operazione doganale.

una pratica di liquidazione di rimborso per l'operazione effettuata. Indubbiamente, il DAU costituisce un elemento centrale del regime delle restituzioni, poiché permette alle autorità doganali di stabilire l'importo del rimborso che poi dovrà essere erogato dal SAISA, l'organismo pagatore che è inquadrato nell'Agenzia delle Dogane.

A questo fine, esso deve necessariamente contenere informazioni relative alla natura, caratteristiche e quantitativo del/i prodotto/i esportato/i (art. 5, par. 4, del Reg. 800/99)⁶⁸, da riportare nella casella 31 del DAU. Di norma, s'impone la coincidenza tra il codice NC indicato in bolletta e quello del titolo, tuttavia sono ammesse delle deroghe secondo le modalità descritte. Il DAU può riportare più codici della nomenclatura delle restituzioni, purché le merci e i relativi pesi netti siano sempre adeguatamente precisati. In aggiunta, dovrà essere indicato il paese di destinazione (casella 17), i dati identificativi del mezzo/i di trasporto utilizzato/i (caselle 18 e 21), gli estremi dell'esemplare di controllo T5 (si veda più avanti) se richiesto e, qualora l'operazione rientri nel regime generale, anche gli estremi del/i titolo/i di esportazione da "scaricare"⁶⁹ (numero di serie e progressivo e la data di rilascio, nella casella 44).

La dichiarazione di esportazione va anche integrata con specifiche attestazioni, da vidimare da parte della dogana, affinché formino parte integrante della stessa, a seconda degli obblighi previsti in ciascun settore. Per il latte e derivati, di solito direttamente in fattura, si precisa: l'origine comunitaria utilizzando la dicitura "prodotto originario perché interamente ottenuto nella Comunità" oppure "prodotto originario della Comunità ai sensi degli art. 23 e 24 del CDC, Reg. 2913/92" se la trasformazione/lavorazione sostanziale è avvenuta nella Comunità, nonché la natura "sana, leale e mercantile" delle merci ai sensi dell'art. 21, del Reg. 800/99. Inoltre, per i formaggi, si devono presentare tutte le dichiarazioni legate alla composizione del prodotto e relative alla presenza di sostanze addizionate per le quali la normativa vigente prevede l'obbligo (come accennato nel par. 1), allo scopo di consentire il calcolo preciso della restituzione dovuta, al netto di eventuali detrazioni⁷⁰. A questo proposito, con il fine di promuovere la regolarità delle operazioni, le formalità doganali includono un sistema di controlli ad intensità variabile ed in ogni caso si concludono con l'apposizione del sigillo doganale.

Quando lo spedizioniere presenta la dichiarazione per l'accettazione presso la dogana, il sistema informatico, in seguito all'introduzione dei dati, rilascia tre tipologie di messaggi: il "canale verde" indica che la bolletta è accettata senza essere verificata; il "canale giallo" implica l'accertamento

⁶⁸ Nel caso dei prodotti lattiero-caseari zuccherati, sarà anche necessario precisarne la composizione, in modo da consentire alla dogana il calcolo del rimborso.

⁶⁹ Espressione utilizzata per indicare l'imputazione sul titolo AGREX, dei quantitativi riportati nella dichiarazione di esportazione; lo scarico può essere completo, se il quantitativo della bolletta doganale copre l'intera quantità indicata sul titolo, oppure a scalare/parziale quando se ne esporti solo una parte.

⁷⁰ Specificamente, una dichiarazione in negativo potrebbe avere la seguente formulazione: "Si dichiara che i formaggi esportati con nostra fattura del non contengono caseina e/o caseinati e/o siero di latte e/o derivati del siero di latte e/o lattosio e/o permeato e/o prodotti di cui al codice NC 3504, in conformità al Reg. CE n. 558/2005. Inoltre si dichiara che il peso netto espresso in fattura, è al netto di qualsiasi agente di rivestimento e/o incarto ai sensi del Reg. CE n. 558/2005". Al contrario, se ad esempio il peso del formaggio includesse uno degli elementi indicati dal regolamento, allora la seconda parte cambierebbe in " Inoltre si dichiara che per i prodotti xx, yy, zz il peso netto dichiarato comprende il peso dell'agente di rivestimento, l'importo della restituzione sarà quindi ridotto del 2% come da Reg. Ce n. 558/2005".

documentale dell'operazione di esportazione e quindi una verifica tra quanto dichiarato e quanto accertato. Diversamente, il "canale rosso" rientra nel sistema di controllo selettivo a campione basato su visite fisiche⁷¹, finalizzate alla verifica della regolarità delle dichiarazioni depositate e alla prevenzione delle frodi. Le ispezioni materiali accertano la qualità, quantità, valore, natura ed origine della merce presentata, e determinano il prelievo di 6 campioni del prodotto (o dei prodotti) al quale è stato attribuito il "canale di controllo rosso", che verranno poi inviati per le analisi al laboratorio chimico delle dogane, così da verificare la corrispondenza con il codice di restituzione dichiarato; il relativo verbale e i risultati ottenuti sono inviati via fax direttamente al SAISA. I prelievi effettuati diminuiscono il peso iniziale del carico, e spetta all'operatore reintegrarne il peso per percepire l'intero importo del rimborso, altrimenti saranno dedotti dalla massa netta totale.

Si consideri, inoltre, che dal 1994 è stata introdotta un'ulteriore procedura di controllo che prende il nome di "controllo di sostituzione". Questa misura ha come obiettivo la limitazione del rischio di sostituzione di quelle merci che transitano dal punto di sdoganamento ubicato all'interno di uno Stato, verso un punto di uscita dalla Comunità. Gli uffici operanti sui confini terrestri, marittimi o aeroportuali possono infatti realizzare delle verifiche fisiche a campione (di norma a vista) dell'integrità delle merci, se non sono state previamente controllate dalla dogana interna.

Nel regime delle restituzioni, si sottolinea l'importanza del giorno c.d. dell'esportazione, vale a dire del giorno in cui la dogana accetta il DAU o dichiarazione d'esportazione. Questa data rileva ai fini dell'accertamento della natura, caratteristiche e quantità dei prodotti, come si è appena visto, ed in più costituisce il riferimento per stabilire l'aliquota di restituzione applicabile nei casi in cui non sia stata prefissata.

Nel settore dei lattiero-caseari ciò si verifica per le operazioni ammesse al beneficio del rimborso, ma esonerate dal requisito del titolo. Se ad esempio esportiamo un quantitativo modico, pari o inferiore ai 150 kg, la restituzione da liquidare sarà quella tabellare, in vigore il giorno dell'esportazione. Tra l'altro, questa data deve rientrare entro il periodo di validità previsto dal titolo AGREX, altrimenti i quantitativi riportati sul DAU non potranno più essere imputati sul certificato e la relativa cauzione viene incamerata (esclusi, ovviamente i casi di impossibilità di utilizzo del certexport per cause di forza maggiore). Tuttavia, quando l'ultimo giorno di validità del certificato di esportazione coincide con un sabato o una domenica, la sua durata si considera estesa sino al primo giorno feriale successivo; si dà, quindi, l'unico caso in cui il giorno dell'esportazione può essere posteriore alla data di scadenza del titolo. In conclusione, una volta registrato il DAU e realizzati gli accertamenti del caso, la procedura termina con la consegna della bolletta e della merce all'esportatore, al fine di consentirne l'uscita dal territorio della Comunità, ovvero l'attribuzione di un destino assimilato all'esportazione.

⁷¹ Il regolamento di riferimento è il n. 386/90 che stabilisce che il controllo fisico debba "essere effettuato per sondaggio ed in modo frequente ed improvviso" e riguardi almeno il 5% delle dichiarazioni d'esportazione presentate annualmente che si ritengano rappresentative di ogni ufficio doganale e di ogni settore merceologico. In quest'ultimo caso, però, la percentuale del 5% può essere considerata globalmente per tutti i settori, affinché le autorità doganali possano concentrare i controlli sulle esportazioni più ad alto rischio, anche se devono comunque garantire una percentuale minima del 2% per settore.

5.3 L'uscita dal territorio doganale della Comunità

Nell'iter necessario per beneficiare delle restituzioni, la fase successiva alle formalità doganali, consiste nel trasferimento dei prodotti fuori dalla Comunità, ossia, a norma dell'art. 7, del Reg. 800/99, nell'uscita dal territorio doganale comunitario.

Quest'ultimo coincide sostanzialmente con lo spazio geofisico, incluse quindi le acque territoriali e lo spazio aereo sovrastante, risultante dalla somma dei territori nazionali dei 25 Stati membri; tuttavia esistono importanti eccezioni⁷² che è fondamentale conoscere, sia perché è possibile che alcune destinazioni, pur ricomprese nell'area comunitaria, godano di rimborsi, sia perché si può assolvere all'obbligo di uscita dal territorio doganale della Comunità, senza uscire, secondo una prospettiva meramente spaziale, dalla stessa.

Inoltre, si noti che l'uscita⁷³, per valere ai fini della concessione della restituzione, deve rispettare anche due criteri supplementari: in primo luogo, dovrà essere effettuata al massimo entro 60 giorni dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione. Ciononostante, se questo termine non è stato osservato per ragioni di forza maggiore, allora su richiesta dell'interessato, l'ufficio doganale competente può prorogarlo per il tempo che giudica conveniente in base ai motivi addotti; in più, anche la Commissione può modificare il termine massimo in casi eccezionali e mediante regolamento, ad esempio a causa della BSE, lo innalzò temporaneamente a 150 giorni con il Reg. 795/2001.

Diversamente, se non esistono questi tipi di attenuanti, l'importo della restituzione viene diminuito conformemente alle previsioni dell'art. 50, del Reg. 800/99: il primo giorno di ritardo comporta un taglio del 15%, mentre si applica un 5% per ciascun giorno successivo (praticamente dal valore già ridotto del primo giorno si deduce il 5%, poi da questo importo si sottrae di nuovo il 5% e così via). In secondo luogo, s'impone che i prodotti escano dal territorio doganale comunitario o raggiungano una delle destinazioni assimilate ad esportazione, nel medesimo stato in cui si trovavano al momento dell'accettazione del DAU. Non violano questa norma né le operazioni di congelamento, né quelle di riconfezionamento e di apposizione/cambiamento di etichette. Queste ultime due, però, sono ammesse solo se autorizzate dalle autorità doganali e a condizione che non comportino modifiche della sottovoce della nomenclatura delle restituzioni.

Infine, merita qualche accenno il c.d. esemplare di controllo T5, poiché, se il luogo di uscita dal territorio doganale comunitario è situato in uno paese diverso da quello in cui sono state espletate le

⁷² Così, le Isole Faroer, la Groenlandia, l'Isola di Helgoland e il Territorio di Busingen, Ceuta e Melilla, i Territori d'oltremare (la Polinesia francese, Wallis e Futuna, la Caledonia, le isole antartiche e le Collettività Territoriali di Mayotte e di St. Pierre e Miquelon) e, infine, i comuni di Livigno e Campione d'Italia, pur appartenendo dal punto di vista geofisico alla Comunità europea, non rientrano nel territorio doganale comunitario, per cui i prodotti esportati verso queste destinazioni sono assoggettabili al regime delle restituzioni. Mentre è escluso questo beneficio per San Marino, le Isole Baleari e Canarie, il Principato di Monaco, i territori del DOM (i Dipartimenti d'oltremare francesi: Reunion, Guadalupa, Martinica e Guiana Francese), l'isola di Man e le isole anglonormanne, e le isole Azzorre e Madeira, poiché appartengono al territorio doganale comunitario. Fonte: www.agenziadogane.it/index.htm.

⁷³ L'uscita è certificata, a seconda dei casi sul DAU o sul T5, riportando sul retro del documento un "Visto uscire" se si tratta di una dogana terrestre o un "Nave partita il ..." o "Visto partire il ..." se la dogana di uscita è ubicata presso un porto o un aeroporto; le vidimazioni sono apposte sulla base della documentazione di trasporto fornita dai vettori.

formalità doganali di esportazione, serve un documento che relazioni le due fasi della procedura e attesti che i prodotti in uscita sono tali e quali quelli indicati nel DAU. Il T5 svolge proprio questa funzione e va richiesto alla dogana di esportazione, conformemente all'art. 8, del Reg. 800/99, quando è necessario che il carico, via strada⁷⁴, attraversi uno o più Stati membri diversi da quello in cui è stata accettata la dichiarazione di esportazione, prima di uscire definitivamente dal territorio doganale della Comunità tramite nave o aeromobile. Il T5 accompagna i prodotti sino all'ultima dogana comunitaria che deve compilarne il retro con la data dell'uscita e l'apposita vidimazione, e rispedirlo all'ufficio doganale italiano emittente. Quest'ultimo, a sua volta, lo inoltrerà al SAISA. Se però, la dogana di uscita non assolve l'obbligo di restituzione entro tre mesi dal rilascio del documento, ovvero il T5 risulta smarrito per cause indipendenti dall'esportatore, questi può presentare al SAISA un'istanza denominata domanda motivata di equivalenza, entro 12 mesi dalla data di esportazione, oppure entro 18 mesi, potendo però ottenere in questo caso, solo l'85% del rimborso a cui avrebbe diritto (art. 49, par. 3, Reg. 800/99). La domanda, effettuabile solo dopo che la dogana di esportazione ha ammesso l'indisponibilità del T5, deve essere corredata dalla copia o fotocopia del documento di trasporto e da un documento, tra quelli menzionati dall'art. 16, del Reg. 800/99, dal quale risulti che i prodotti sono stati presentati a un ufficio doganale di un paese terzo. Questa prova non è vincolante se l'importo della restituzione da erogare è inferiore a 2.400 euro, e si richiede semplicemente il documento attestante il pagamento della fornitura e relativa fattura commerciale, in copia conforme all'originale. Tuttavia, si stabilisce che un attestato emesso dall'ufficio doganale di uscita, certificante la corretta presentazione del T5, il numero del modulo e la data di uscita della merce, possa fare le veci dell'originale dell'esemplare di controllo T5 e costituire quindi prova idonea per l'istanza di pagamento di restituzione.

5.4 La giustificazione dell'arrivo a destino e dell'avvenuta importazione

Dato che per il settore dei lattiero-caseari sono previste restituzioni ad aliquota differenziata⁷⁵, conformemente al dettame dell'art. 3, del Reg. 800/99, il pagamento del rimborso è subordinato alla presentazione della prova che i prodotti hanno raggiunto la destinazione prevista (salvo il caso di distruzione del carico durante il trasporto per cause di forza maggiore) e che sono stati definitivamente importati come tali nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione, entro 12 mesi dalla data d'accettazione del DAU da parte della dogana d'esportazione.

⁷⁴ Nel caso di soste in porti o aeroporti nazionali o comunitari, per trasbordi tecnici o perché comprese in una rotta prestabilita, non è necessario il T5, ed è sufficiente il visto uscire della dogana relativa al primo porto o aeroporto d'imbarco, che viene apposto su presentazione di un documento di trasporto con una destinazione finale esterna alla Comunità.

⁷⁵ Sino al 27/02/04, per i prodotti con codici da 0401 a 0405, erano previste restituzioni ad aliquota unica, pertanto, non si richiedeva alcuna prova d'arrivo a destino per il pagamento del rimborso. In seguito, però, fu introdotta la differenziazione dei tassi e le proteste da parte degli esportatori di burro e polveri, relativamente alla difficoltà di ottenere le prove di importazione definitiva, sono state considerate dalla Commissione introducendo delle misure transitorie, valide sino al 31/12/05, che ampliano il numero dei documenti accettati a tal fine.

La caratterizzazione della prova che si è appena enunciata, presuppone dei requisiti precisi, attinenti sia il regime di importazione, sia le condizioni dei prodotti.

Nel primo caso, si impone un regime c.d. di importazione definitiva, finalizzato all'immissione in consumo: è quindi necessario certificare l'espletamento delle formalità doganali, in particolare di quelle relative alla riscossione dei dazi all'importazione. Si esige inoltre, l'identità tra i prodotti esportati e quelli importati in quanto a designazione e al codice identificativo (le prime sei cifre devono coincidere poiché sono utilizzate internazionalmente nell'ambito della nomenclatura del sistema armonizzato⁷⁶). Ne consegue che le merci non devono aver subito alterazioni o modificazioni e si stabilisce che non abbiano questo effetto né le manipolazioni elencate dall'art. 29, par. 4, del medesimo regolamento⁷⁷, né la trasformazione che sia stata realizzata prima dell'importazione, purché avvenuta "nel paese terzo in cui poi tutti i prodotti risultanti dalla trasformazione stessa sono stati importati" (art. 15, par. 2, del Reg. 800/99). Naturalmente, anche altri elementi essenziali del DAU, come il peso della merce o gli estremi del mezzo e del documento di trasporto, devono coincidere con quanto indicato nel documento d'importazione presentato. Secondo l'art. 16, par. 1, del Reg. 800/99, la prova dell'effettivo raggiungimento della destinazione finale si compone da una copia o fotocopia semplice del documento relativo al trasporto dalla dogana di uscita dalla Comunità a quella di entrata nel paese terzo, mentre l'importazione deve essere attestata con uno dei seguenti documenti (c.d. prove primarie di importazione):

- il documento doganale di immissione in consumo nel paese terzo in originale, oppure in copia o fotocopia⁷⁸, la cui conformità deve essere certificata dalle autorità che hanno emesso il documento originale oppure dai servizi ufficiali (vale a dire da funzionari pubblici direttamente soggetti all'autorità dello Stato) del paese terzo interessato o di uno degli Stati membri, che siano localizzati nel paese terzo, come le ambasciate o i consolati o, infine, anche dallo stesso SAISA, qualora abbia potuto visionare l'attestato di importazione originale;

- l'attestato di scarico e di importazione, redatto da una società di controllo e sorveglianza (SCS) riportando tutti gli elementi indicati dal modello contenuto nell'allegato VII, del Reg. 800/99, tra cui, naturalmente, il riferimento al documento doganale di importazione.

Le SCS sono organismi privati, specializzati nelle attività di sorveglianza e controllo dei prodotti agricoli ed agroalimentari a livello internazionale, ed il Reg. 800/99, attraverso l'art. 16, riserva loro un ruolo non indifferente all'interno del regime delle restituzioni all'esportazione. Di conseguenza, proprio in considerazione delle facoltà assegnate in materia di rilascio di certificati, che possono

⁷⁶ Tuttavia, se vi fosse difformità tra i codici, ma la descrizione del prodotto coincide con quella riportata nel DAU, il rimborso viene comunque calcolato sulla base del codice indicato sulla dichiarazione di esportazione. Similarmente, se il prodotto è stato sottoposto alla procedura di controllo fisico durante le operazioni doganali comunitarie, allora la liquidazione della restituzione si basa sul risultato del relativo verbale. Negli altri casi, l'organismo pagatore dovrà decidere se far riverificare le operazioni di accertamento da parte della dogana di esportazione o, eventualmente, esigere all'esportatore la modifica del documento di importazione.

⁷⁷ Si tratta, ad esempio, di operazioni di refrigerazione, di imballaggio, disimballaggio o riparazione degli imballaggi effettuate mentre i prodotti destinati all'esportazione erano in regime di deposito doganale o di zona franca.

⁷⁸ La presentazione di documenti di importazione elettronici, e pertanto privi di visti e firme, è ammessa dal SAISA previa verifica presso le autorità doganali del paese terzo, della validità di detti attestati.

costituire prova sia primaria, sia secondaria di importazione in un paese terzo, si è resa necessaria una specifica regolazione della loro attività. L'inserimento, con Reg. 1253/2002, degli art. 16 bis, ter, quater, quinquies, sexies e septies in sostituzione del par. 5, nel Reg. 800/99, si propone di disciplinarne, ancora più dettagliatamente, le modalità di riconoscimento (della durata di tre anni e rinnovabile), nonché di revoca e sospensione dello stesso. Questi enti, infatti, per poter svolgere le funzioni di cui sopra, devono essere espressamente riconosciuti dall'organismo pagatore dello Stato membro in cui operano, anche se poi le attestazioni emesse saranno considerate valide in tutto il territorio comunitario⁷⁹. Le linee guida per il riconoscimento ed il controllo delle SCS sono contenute nell'allegato VI, del Reg. 800/99.

Qualora, però, per cause (la cui veridicità e validità è valutata caso per caso dal SAISA) indipendenti dalla volontà dell'esportatore⁸⁰ non fosse possibile apportare uno dei documenti sopra menzionati o, se ciò che si è presentato fosse ritenuto insufficiente in quanto a requisiti di autenticità, allora l'importazione potrà essere provata con una delle seguenti attestazioni (c.d. prove secondarie di importazione, art. 16, par. 2, Reg. 800/99):

- "copia del documento di scarico emesso o vidimato nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione";
- attestato di scarico emesso da un servizio ufficiale di uno degli Stati membri ubicato nel paese terzo (All. VIII, del Reg. 800/99), o da una SCS (All. IX, del Reg. 800/99), certificando che "il prodotto ha lasciato il luogo di scarico o almeno che, a quanto consta, il prodotto non è stato nuovamente caricato ai fini della riesportazione";
- documento bancario emesso da un istituto di credito operante nella Comunità e attestante, per i paesi indicati nell'allegato II, del Reg. 800/99⁸¹, il trasferimento dell'importo corrispondente alla spedizione, sul conto dell'esportatore;
- certificato di presa in consegna emesso da un organismo ufficiale del paese terzo (in caso di acquisto da parte di tale paese o di un suo organismo ufficiale o per operazioni di aiuto alimentare), da un'organizzazione internazionale o da un ente con scopo umanitario per azioni di aiuto alimentare o, infine, da un organismo pubblico di un paese terzo che abbia indetto una gara per l'acquisto rientrante nelle previsioni dell'art. 49, del Reg. 1291/2000.

Tuttavia, si consideri che gli operatori possono essere dispensati dall'obbligo di provare l'importazione dei prodotti in un paese terzo dal SAISA, secondo quanto stabilito dall'art. 17, del Reg. 800/99. Questa autorizzazione, che è concessa per prodotto/i esportato/i senza considerare altri elementi, dura due anni a partire dalla data dell'istanza ed è valida per qualsiasi destinazione, anche se il SAISA, discrezionalmente, potrebbe escludere quelle stimate più a rischio o più

⁷⁹ In Italia, il SAISA ha riconosciuto, ad esempio, la Società SGS Italia e il Bureau Veritas Italia.

⁸⁰ Vale, anche in questo caso, il requisito della diligenza dell'esportatore, soddisfatto se si può dimostrare che ha svolto tutte le azioni in suo potere per ottenere le prove di importazione c.d. primarie, ad esempio allegando la corrispondenza pertinente con il cliente-importatore.

⁸¹ Si tratta di: Algeria, Burundi, Guinea equatoriale, Kenia, Lesotho, Malawi, Saint Lucia, Senegal e Tanzania le cui autorità subordinano l'importazione al pagamento previo del carico.

sensibili. L'esonero è applicabile a tutti i casi in cui il rimborso da pagare sia inferiore o uguale a 2.400 euro per i paesi dell'area europea o prossimi a questa e, inferiore o uguale a 12.000 euro per il resto del mondo, e le relative istanze di restituzione dovranno sempre allegare una copia sia del documento di trasporto, sia dell'autorizzazione. Nonostante questa dispensa, il SAISA si riserva la facoltà di poter esigere il documento attestante la definitiva importazione anche dopo l'erogazione del rimborso, per cui è consigliabile che l'esportatore ne disponga, anche se ne sarebbe esonerato. In ogni caso, si tratta di una procedura vantaggiosa poiché, per gli importi contenuti, permette di raggruppare la documentazione necessaria per l'istanza di pagamento in tempi abbastanza rapidi, invece di dover attendere il ricevimento, non sempre agevole, del documento di importazione. In aggiunta, si noti che nel caso di esportazioni destinate a forze armate di stanza in un paese terzo e ad organizzazioni internazionali o rappresentanze diplomatiche situate sempre in paese terzo, se non è possibile apportare le prove primarie o secondarie sopra elencate, l'importazione è comunque attestata su presentazione di un documento di pagamento della spedizione e di un certificato di presa in consegna emesso da uno degli enti acquirenti (art. 48, Reg. 800/99).

6. Le destinazioni assimilate alle esportazioni

In considerazione del fatto che determinate destinazioni, ad esempio, navi, aerei, organizzazioni internazionali, si approvvigionano nella Comunità di prodotti provenienti da paesi terzi in franchigia da oneri all'importazione e, che queste transazioni hanno rilevanza economica per l'Unione, il legislatore istituisce un sistema che permetta alle merci comunitarie di competere sullo stesso piano con quelle estere. Assimila pertanto queste consegne ad un'esportazione e prevede il beneficio della restituzione per gli operatori che effettuino operazioni di (art. 36, par. 1, Reg. 800/99):

- a) fornitura diretta o con immissione in magazzino sotto controllo doganale per l'approvvigionamento nella Comunità o fuori di questa, di imbarcazioni destinate alla navigazione marittima e degli aeromobili⁸² dedicati alle linee internazionali ed intracomunitarie;
- b) consegna alle organizzazioni internazionali stabilite nella Comunità;
- c) vettovagliamento delle forze armate di stanza in un Stato membro, ma non appartenenti a tale Stato membro.

A queste si aggiungono le consegne di prodotti in depositi ubicati nella Comunità ed utilizzati da organizzazioni internazionali per attività umanitarie nei paesi terzi, nonché un'altra tipologia di forniture di bordo destinate a piattaforme di esplorazione e perforazione, anche fuori della Comunità, e a navi militari battenti bandiera di uno Stato membro che si trovino in alto mare. Per tutte le fattispecie sopraccitate, l'aliquota di rimborso da considerare è sempre quella relativa ai

⁸² Tenuto conto dei limiti di spazio negli aeromobili, si ammette che i prodotti di base utilizzati per la predisposizione dei pasti in vassoio, si considerino preparati a bordo anche se, di necessità, l'operazione avviene a terra.

“paesi altri”, sia per le consegne nella Comunità, sia al di fuori di questa. Di conseguenza, se un esportatore vende dei formaggi ad una società di servizi di crociere statunitense, beneficia della restituzione prevista per i “paesi altri” e non rientra nel regime generale secondo il quale le esportazioni verso gli USA non sono più ammesse al rimborso. Sostanzialmente, i requisiti necessari per beneficiare della restituzione sono gli stessi, con la differenza che non si parla, in questo caso, di prova di importazione definitiva in un paese terzo, ma di attestato di raggiungimento della destinazione assimilata, che si ritiene valido solo se la merce è stata consegnata entro 60 giorni dalla data di accettazione della bolletta doganale. Inoltre, all’art. 37, del Reg. 800/99, è previsto un regime speciale che può essere adottato solo alternativamente e non congiuntamente a quello normale, poiché permette che il tasso di restituzione applicato alle forniture di bordo effettuate con frequenza mensile, sia quello dell’ultimo giorno del mese e non del giorno dell’effettiva esportazione. E’ una possibilità sfruttabile, ad esempio, dalle aziende di catering, e comporta la compilazione di un registro di controllo di tutti gli imbarchi realizzati nel periodo. Infine, anche per quanto concerne l’approvvigionamento fuori della Comunità di navi ed aeromobili (art. 45, Reg. 800/99) valgono entrambe le modalità di consegna già citate: diretta a bordo o indiretta, con immissione in magazzino soggetto a controllo doganale. Nel primo caso, la prova di raggiunta destinazione è costituita da un documento doganale o da un documento vidimato dalle autorità doganali del paese terzo, in cui si attesta che le merci sono state consegnate a bordo. Nel secondo caso, invece, sono necessarie due prove complementari: un documento ufficiale come sopra, che certifichi l’introduzione dei prodotti in un deposito di approvvigionamento e un altro che ne dimostri l’uscita e il conseguente imbarco. Oltre a ciò, nell’istanza di restituzione si deve sempre includere una copia o una fotocopia del documento di trasporto e un’attestazione del pagamento della fornitura.

7. Modalità di liquidazione della restituzione

7.1 La restituzione diretta

Le restituzioni per i prodotti agricoli sono erogate unicamente dagli organismi pagatori dello Stato membro in cui è stata accettata la dichiarazione di esportazione, per cui, se le formalità doganali sono state realizzate in Italia, allora il pagamento compete al SAISA.

La liquidazione del rimborso avviene solo su esplicita richiesta dell’esportatore e l’istanza, assieme alla relativa documentazione, deve essere presentata entro 12 mesi (salvo cause di forza maggiore) a partire dalla data di deposito della bolletta doganale, ovvero entro 18 mesi, incorrendo però nella riduzione del 15% dell’importo a cui si aveva diritto.

Oltre tale scadenza, la domanda di restituzione non può più essere accolta. Tuttavia, in conformità all'art. 49, par. 4, del Reg. CE 800/99, il SAISA può concedere dei termini supplementari⁸³ unicamente per la produzione dei documenti d'importazione e di trasporto, nel caso in cui l'esportatore, pur agendo con diligenza, non sia riuscito ad ottenerli entro i tempi segnalati.

Le modalità di erogazione della restituzione sono tre: la restituzione diretta, l'anticipo della restituzione e il prefinanziamento.

La prima corrisponde alla fattispecie generale di pagamento, liquidato dopo che tutte le fasi della procedura di esportazione sono state realizzate; optando invece per la possibilità dell'anticipo, si può ricevere fino all'intero importo del rimborso sin dal momento di accettazione della bolletta doganale. Diversamente, grazie allo schema del prefinanziamento, introdotto nel 1969, è possibile beneficiare della restituzione addirittura prima dell'effettiva esportazione dei prodotti. In tutti i casi, l'esportatore deve sempre indicare nell'istanza la modalità di pagamento desiderata (nella sezione 1, nella parte relativa ai "codici di pagamento") e riportare tutti i dati necessari per il trasferimento.

In particolare, la restituzione diretta prevede che la liquidazione del rimborso avvenga una volta conclusa l'intera operazione di esportazione e su presentazione, all'organismo pagatore, di un'istanza corredata di tutti i documenti necessari ad attestare il compimento dei presupposti costituenti il diritto alla restituzione.

Il SAISA stabilisce che la domanda deve essere redatta su un modulo prestabilito firmato in originale dall'esportatore, oppure dall'intestatario del titolo di esportazione (qualora non coincida con l'intestatario della bolletta doganale), ovvero dal cessionario del credito, se i diritti sono stati trasferiti per un'operazione non soggetta ad obbligo di certexport. L'istanza può essere depositata direttamente presso gli uffici del SAISA a Roma, o essere inviata a mezzo posta, o corriere espresso, in quest'ultimo caso rileverà il giorno di spedizione al fine di provare il rispetto del termine di presentazione. L'organismo pagatore crea poi una pratica per ciascuna domanda, e le attribuisce un numero progressivo di cronologico⁸⁴, che serve per seguire l'intero procedimento amministrativo, dal suo avvio nel giorno di acquisizione della documentazione, sino all'erogazione finale del rimborso. Si noti, tra l'altro, che la procedura per l'ottenimento della restituzione può essere svolta direttamente dall'operatore interessato o anche da un terzo, purché in possesso di delega che lo incarichi formalmente della rappresentanza.

Affinché l'istanza sia ricevibile, il modulo sopramenzionato va accompagnato dai seguenti documenti:

a) la copia della lettera c.d. di accompagnamento inviata dalla dogana di esportazione per conoscenza all'operatore, poiché consente di stabilire un rapido collegamento tra il plico contenente le bollette già ricevute dal SAISA e l'istanza che si è presentato, nonché la copia dell'esemplare 3 del DAU;

⁸³ Solitamente si tratta di 90 giorni che decorrono dalla data di ricezione da parte del SAISA della relativa richiesta.

⁸⁴ La ricevuta riportante il numero di cronologico viene consegnata al momento di presentazione dell'istanza presso gli sportelli del SAISA, oppure spedita all'esportatore se la domanda è pervenuta via posta.

b) la copia fronte/retro del titolo agrex, debitamente imputato dalla dogana di esportazione, con l'importo corrispondente al quantitativo della bolletta, sia nel caso di restituzione prefissata, sia nel caso di fissazione del rimborso tramite gara. Si noti che se la spedizione include più prodotti, il DAU riporta di conseguenza più codici della nomenclatura delle restituzioni e, ai fini dello scarico dei titoli, si considerano esserci tante dichiarazioni distinte, quanti i codici riportati⁸⁵. Tuttavia, se si presenta copia del certexport recante prefissazione della restituzione in uno dei casi di esenzione menzionati, la liquidazione del rimborso avviene comunque sulla base dei tassi vigenti il giorno dell'esportazione (e non con il valore prefissato), ma l'irregolarità dell'operazione viene sanzionata con l'incameramento della cauzione tramite apposita notifica al Ministero da parte dell'organismo pagatore. Comunque, nel caso di consegne di prodotti lattiero caseari a forze armate di stanza nel territorio di uno stato membro non appartenenti a tale stato membro, il titolo può essere rilasciato, anche prefissato, dal Ministero e quindi allegato all'istanza di pagamento, senza alcuna conseguenza;

c) una copia semplice del documento di trasporto che attesti il raggiungimento della destinazione finale (poiché la restituzione è differenziata) e il percorso svolto dall'uscita dal territorio doganale comunitario sino al punto di entrata nel paese terzo. A questo fine sono idonei tutti i documenti⁸⁶ correntemente in uso nella prassi dei servizi di trasporto marittimo, aereo, su strada o ferrovia e fluviale, purché completi di tutti i dati necessari all'identificazione dei prodotti e dei quantitativi esportati ed includano gli estremi del mezzo/i utilizzato/i, il luogo e la data di partenza e la destinazione prevista. Si tratta ad esempio, della lettera di vettura internazionale CMR (necessariamente firmata da esportatore, trasportatore e ricevente, anche se la firma di quest'ultimo può essere omessa se si presenta un documento di importazione in un paese terzo), della lettera di vettura CIM e TIEX, della polizza di carico marittima, o aerea, ecc. Tra l'altro, se il punto di uscita dal territorio doganale della Comunità e quello di introduzione nel paese terzo sono contigui, non è necessario produrre la prova del documento di trasporto.

d) il documento doganale attestante l'importazione definitiva in un paese terzo va presentato in una delle forme illustrate. A questo proposito, l'esportatore italiano può consultare all'indirizzo web www.agenziadogane.it/italiano/saisa, un elenco di paesi terzi corredato da informazioni dettagliate, ed alcuni esempi, sui documenti rilasciati dalle autorità doganali dei paesi terzi nelle operazioni di importazione; nella stessa pagina sono anche indicati quelli accettati dal SAISA come prova dell'avvenuta immissione in consumo⁸⁷. Inoltre, in conformità al disposto dall'art. 49, par. 7, del Reg. 800/99, qualora non sia possibile verificare i contenuti di questi documenti a causa della lingua non comunitaria utilizzata nella redazione, il SAISA impone la presentazione anche di una traduzione giurata degli stessi.

⁸⁵ Ciascun codice indicato nel DAU, infatti, va sempre e solo imputato nel titolo che riporti la medesima designazione del prodotto.

⁸⁶ Nel sito dell'Agenzia delle Dogane, all'interno della sezione curata dal SAISA è possibile trovare l'elenco completo di tutti i documenti di trasporto accettati in allegato all'istanza di restituzione.

⁸⁷ L'organismo pagatore può valutare l'ammissibilità di documenti di importazione diversi da quelli menzionati nel sito, su richiesta dell'esportatore; qualora risultassero idonei, vengono poi aggiunti nella banca dati elettronica consultabile da tutti gli operatori.

e) la domanda motivata di equivalenza, in caso di smarrimento o non restituzione del T5, presentata nei modi e nei termini illustrati;

f) il certificato di vigenza, se emesso dalla Camera di Commercio o dal Tribunale competente nella sede dell'esportatore, va allegato ad ogni richiesta di pagamento di restituzione, ha validità di sei mesi e serve ad attestare il non coinvolgimento dell'impresa istante in procedure concorsuali. Diversamente, se si utilizza a questo scopo l'autocertificazione (autorizzata dal 1999), la dichiarazione sostitutiva, redatta su carta intestata dell'azienda seguendo un modello predeterminato, va presentata una sola volta e rinnovata prima dello scadere dei sei mesi di vigenza. La liquidazione della restituzione può essere sospesa temporaneamente sino al rinnovo del certificato o della dichiarazione eventualmente scaduti, a riprova dell'essenzialità di questo requisito ai fini del pagamento del rimborso.

Tutte le dichiarazioni prescritte dalla regolamentazione comunitaria del settore lattiero-caseario vanno vidimate dalla dogana e presentate dagli operatori assieme a quanto sopra. Per svolgere il procedimento amministrativo previsto per le restituzioni dirette, sono necessari anche altri fondamentali documenti che il SAISA riceve direttamente dalla dogana di esportazione: il "modello 3^o" del DAU⁸⁸ e, se applicabili, l'"esemplare di controllo T5" e il certificato di analisi⁸⁹. Si noti che l'istanza di pagamento può essere riferita ad una sola operazione di esportazione o anche a varie, purché si dettino l'importo richiesto per ciascuna bolletta.

Nella prassi, si tende ad effettuare istanze singole se l'ammontare della restituzione è abbastanza elevato, al contrario, si raggruppano più operazioni di esportazione, qualora i singoli importi siano modici. In questo caso, però, se una delle pratiche dovesse essere posta in istruttoria, ad esempio per verificare l'ammissibilità del documento di importazione presentato, il pagamento anche di tutte le altre verrebbe sospeso. Naturalmente è vietato depositare più istanze su una stessa dichiarazione di esportazione, pena l'annullamento delle domande e la diffida dal ripetere un simile tentativo.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione della restituzione, al fine di evitare distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri, si è deciso di stabilire un termine uniforme di tre mesi (art. 49, par. 8, Reg. 800/99) valido per tutti gli organismi pagatori, tranne nei casi di forza maggiore o quelli in cui sia necessaria un'indagine amministrativa, volta ad accertare il diritto al rimborso. Tra l'altro, non è detto che tutte le istanze siano accettate e quindi liquidate; a causa di gravi irregolarità, come ad esempio in mancanza del visto uscire sul DAU o, per il superamento dei termini (domande presentate oltre 18 mesi dall'accettazione della bolletta doganale), il SAISA invia una comunicazione motivata di reiezione all'esportatore. Questi potrà contestare il provvedimento tramite, alternativamente, ricorso straordinario presso il Capo dello Stato entro 30 giorni o atto di

⁸⁸ Si noti che il Reg. 800/99 non stabilisce quale sia il tipo di documento idoneo ad attestare l'espletamento delle operazioni di esportazione e lascia libertà di decisione, in questo senso, agli Stati membri. Per l'Italia, il SAISA ha stabilito che l'esemplare 3a della dichiarazione doganale costituisce la prova idonea per accedere al beneficio della restituzione diretta ed anticipata, nel caso di prefinanziamento, invece, si richiede il modello 3 sempre del DAU.

⁸⁹ L'obbligo dell'invio per via amministrativa di questi documenti è stato introdotto con Circolare n. 240/XI/SD del 1997, al fine di sveltire l'iter di liquidazione delle restituzioni e di rafforzare il controllo del sistema.

citazione presso il Tribunale civile di Roma entro 120 giorni. Altrimenti, può difendere i propri diritti direttamente presso il SAISA chiedendo la revisione della pratica. In più, all'esportatore è concesso anche di rinunciare alla restituzione che gli spetta, ad esempio se si accorge di non poter rispettare i termini per la presentazione della documentazione, o anche solo ad una parte di essa, qualora per ipotesi solo alcuni prodotti di una spedizione siano giunti avariati a destino. Si noti che, al fine di non sovraccaricare il sistema di pagamento dei rimborsi, il Reg. 800/99 prevede che le restituzioni di importo modico possano non essere liquidate, poiché riflettono esportazioni di scarso rilievo economico. In proposito, il SAISA afferma di valutare di volta in volta l'onere amministrativo connesso ai casi in cui il rimborso richiesto per bolletta doganale si riveli pari o inferiore a 100 euro. Concludendo, merita sottolineare che l'esportatore deve anche provvedere allo svincolo del titolo presso il Ministero entro due mesi dalla scadenza dello stesso, pena l'incameramento della garanzia prestata. Se per questo termine non fosse già in possesso del DAU completo di visto uscire e della c.d. lettera di accompagnamento, può intanto richiedere lo svincolo della cauzione ed inviare, non appena disponibili, le prove di uscita dei prodotti dalla Comunità, che attestano l'assolvimento dell'obbligo di esportazione per il prodotto indicato nel titolo.

7.2 L'anticipo della restituzione: il regime generale

La modalità di pagamento illustrata può comportare un carico finanziario per l'azienda esportatrice, la quale, vende a prezzi al netto del rimborso, ma non otterrà la compensazione prevista sino alla presentazione di tutte le prove richieste e quindi, in tempi a volte anche molto lunghi rispetto all'effettiva data di esportazione.

In alternativa, l'operatore ha la possibilità di scegliere il regime di anticipo della restituzione. Si tratta di una forma di finanziamento delle esportazioni di prodotti agricoli, poiché, su richiesta degli interessati, gli organismi pagatori degli Stati membri devono anticipare una parte o tutto il rimborso a cui si ha diritto, subito dopo l'accettazione della dichiarazione di esportazione, purché si garantisca il pagamento attraverso una cauzione pari al 110% dell'importo anticipato, a copertura del rischio di liquidazioni che si rivelassero non dovute.

Tuttavia, esiste una franchigia di 2000 euro che esclude l'applicazione di questa modalità per gli importi di restituzione modici (art. 24, par. 3, Reg. 800/99). Per quanto si è potuto osservare, l'erogazione dell'anticipo avviene entro 30-60 giorni dalla data della richiesta.

L'iter da seguire, prevede che l'esportatore presenti un'istanza di anticipazione, firmata in originale, utilizzando lo stesso modulo menzionato al paragrafo precedente, avendo cura di barrare le caselle "restituzione" e "anticipazione". La domanda va presentata direttamente presso il SAISA o inviata a mezzo posta, e ciascuna pratica così avviata avrà sempre un numero di cronologico di riferimento.

In aggiunta, si devono allegare una serie di documenti necessari per il calcolo dell'anticipo da liquidare⁹⁰:

- una copia autenticata conforme dalla dogana di esportazione del modello 3 o 3a emessa esclusivamente ai fini del pagamento anticipato;
- l'atto di costituzione della cauzione;
- la copia fronte/retro del titolo di esportazione riportante lo scarico relativo alla dichiarazione per cui si insta l'anticipo;
- la copia conforme del bando di gara se l'anticipo è riferito ad operazioni di aiuto alimentare nazionale o comunitario;
- il certificato di vigenza qualora non si sia optato per l'autocertificazione.

Le cauzioni vanno costituite presso il Ricevitore del SAISA e rispetto alla procedura descritta per la richiesta dei titoli, questa presenta alcune peculiarità: in primo luogo, sono ammesse solo le garanzie prestate in forma di fideiussione bancaria, ovvero di polizza assicurativa, sia singola che cumulativa. Queste devono obbligatoriamente includere la clausola “a prima richiesta e senza alcuna eccezione”, condizione che permette al SAISA un rapido recupero delle somme erroneamente liquidate, qualora l'esportatore non abbia provveduto a rimborsarle entro i termini concessigli. Infatti, allo scadere dei 30 giorni, l'ente può procedere all'incameramento della cauzione prestata. In secondo luogo, il SAISA dà indicazioni vincolanti sui contenuti dell'atto di garanzia, fornendo i modelli per la loro redazione, ed impone che la sottoscrizione dell'emittente sia certificata da un notaio o altro pubblico ufficiale.

L'iter previsto nel regime di anticipazione si deve concludere con la presentazione dell'istanza c.d. di saldo, pena il rimborso della somma ottenuta maggiorata del 10% (nella somma da restituire è sempre incluso un importo supplementare per disincentivare gli abusi). L'istanza assume designazioni diverse a seconda della coincidenza o meno tra la restituzione anticipata e quella a cui si ha effettivamente diritto:

- a pareggio: se l'importo anticipato coincide con quello totale, la cauzione viene svincolata;
- a saldo positivo: quando l'importo finale a cui si ha diritto è inferiore a quanto anticipato per cui si effettua il saldo del pagamento ed il conseguente riscatto della cauzione;
- a saldo negativo: in questo caso, l'importo eccedente versato si esige, con una maggiorazione del 10%, all'esportatore; se questi non provvede, si incamera la parte corrispondente della cauzione, svincolandola solo alla fine della procedura.

Come già descritto per la restituzione diretta, anche in questo caso la dogana di esportazione invia direttamente al SAISA l'esemplare 3a del DAU, ed eventualmente l'esemplare di controllo T5 ed il certificato d'analisi. In aggiunta, l'esportatore deve produrre i seguenti documenti: copia della lettera di accompagnamento, copia del titolo export, la domanda motivata di equivalenza (se applicabile),

⁹⁰ Fonte: www.agenziadogane.it/saisa/index.htm.

il certificato di vigenza (se non c'è l'autocertificazione), copia del documento di trasporto e il documento doganale di importazione. Anche per l'istanza di saldo vale il termine di presentazione di 12 mesi dalla data di esportazione; esso è prorogabile sino a 18 mesi, però l'operatore è obbligato a restituire al SAISA il 15% di quanto ottenuto, più il solito 10% di penalizzazione.

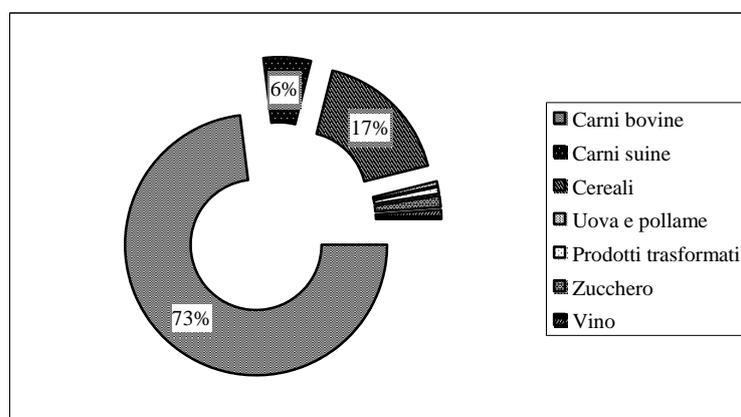
Al fine di agevolare l'utilizzo di prodotti agricoli nelle operazioni di fornitura a navi, aerei e piattaforme di perforazione o di estrazione, il Reg. 800/99, negli artt. 40 e seguenti, istituisce un regime speciale di anticipo della restituzione, basato sull'introduzione delle merci in magazzini sottoposti a controllo doganale; successivamente, i prodotti raggiungeranno la destinazione definitiva a bordo. Di conseguenza, su presentazione della prova che il carico è stato consegnato entro 30 giorni dalla registrazione del DAU (salvo cause di forza maggiore), in depositi c.d. di approvvigionamento finalizzati alla fornitura di navi, aeromobili e piattaforme, l'esportatore può ricevere in via anticipata l'importo della restituzione a cui ha diritto. S'intende che sia i depositari, sia il deposito di approvvigionamento devono essere espressamente autorizzati dallo Stato membro in cui operano; il riconoscimento che viene loro concesso dalle Direzioni Generali può essere revocato se non risultano conformi ai requisiti previsti da regolamento o non adempiono ai loro obblighi, tra cui, ad esempio, la compilazione di un registro delle entrate ed uscite dal magazzino. Se i prodotti sono immessi in un deposito ubicato nello stesso Stato in cui sono state svolte le operazioni di sdoganamento, allora la dogana competente segnala sul retro del DAU, con timbro e data, che le merci sono state introdotte in un magazzino allo scopo di approvvigionamento di navi, aeromobili o piattaforme ex art. 40. Contrariamente, se l'immissione avviene in uno Stato diverso da quello in cui è stata accettata la dichiarazione di esportazione, la prova idonea è costituita dall'esemplare di controllo T5 sul quale sarà riportata la dicitura "Deposito con consegna obbligatoria per l'approvvigionamento -applicazione dell'articolo 40 del regolamento (CE) 800/1999". La medesima procedura va seguita per il trasferimento di prodotti tra due depositi ubicati nello stesso Stato. Infine, poiché il depositario si vincola ad imbarcare i prodotti per una delle destinazioni sopramenzionate, qualora ciò non avvenga, egli dovrà versare all'organismo pagatore un importo forfetario calcolato secondo quanto previsto dall'art. 42, par. 2 o 3, del Reg. 800/99.

7.3 Il prefinanziamento della restituzione

La modalità del prefinanziamento fu introdotta nel 1969 e si applica ai prodotti trasformati sotto controllo doganale o introdotti in magazzini doganali o zone franche prima dell'esportazione (Reg. 565/80). I principali prodotti per i quali si utilizza questa possibilità sono le carni bovine, suine e i cereali, mentre solo in minima parte sono interessati il vino, lo zucchero, le uova, il pollame e le merci fuori Allegato I (fig. 3).

L'obiettivo perseguito, è quello di mantenere la preferenza comunitaria per i prodotti UE rispetto a quelli esteri più competitivi, sia nei casi in cui le industrie agroalimentari interne utilizzano il regime di perfezionamento attivo, sia quando le merci di paesi terzi vengono assoggettate a regimi doganali di temporanea importazione e quindi sono immagazzinate in franchigia da dazi. Pertanto, gli operatori comunitari che abbiano ottenuto un titolo di esportazione, devono richiedere di volta in volta, al servizio doganale nazionale, una specifica autorizzazione, i cui dati vanno riportati nella dichiarazione di pagamento, vale a dire nel modello 2bis del DAU (COM 7). Dopo di ciò, i prodotti sono posti sotto controllo doganale per la trasformazione e la successiva esportazione definitiva, ovvero sono stoccati temporaneamente fino all'uscita dalla Comunità.

Fig. 3 Il prefinanziamento della restituzione per settore merceologico



Fonte: Corte dei Conti, Relazione Speciale n. 1/2003.

Il periodo massimo di permanenza sotto questi regimi è determinato dalla validità del titolo posseduto dall'operatore e differisce a seconda del settore di riferimento. Similmente a quanto visto per la modalità dell'anticipo, l'esportatore presta una cauzione corrispondente al 115% della rimborso a cui ha diritto, e presenta all'organismo pagatore competente un'istanza di prefinanziamento corredata da una serie di documenti (modello 2bis, autorizzazione preventiva, cauzione, ecc.) che gli consente di ricevere l'importo della sovvenzione prima che la merce sia esportata. Successivamente, entro 12 mesi, o al massimo 18, dall'accettazione della bolletta doganale, l'iter si conclude con un'ulteriore domanda detta "di definizione", pena l'incameramento dell'intera cauzione. Questa ha lo scopo di accertare l'esistenza del diritto alla restituzione, verificando che i prodotti usciti dalla Comunità siano tal quali quelli immagazzinati, ovvero che le merci ottenute corrispondano alle rese indicate nella dichiarazione di pagamento.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Diritto delle Comunità Europee – Le istituzioni e le politiche dell’Unione Europea*, IX Edizione, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 1999.
- Anania G., De Filippis F. (a cura di), *L’Accordo GATT in Agricoltura e l’Unione Europea*, Franco Angeli s.r.l., Milano 1996.
- Comba A., *Il Neo Liberismo Internazionale*, Giuffré Editore, Milano 1995.
- Corte dei Conti, *Relazione speciale n. 9/2003*, sul sistema di fissazione dei tassi delle sovvenzioni all’esportazione di prodotti agricoli.
- Corte dei Conti, *Relazione Speciale n. 7/2001*, sulle restituzioni all’esportazione-destinazione e commercializzazione.
- Corte dei Conti, *Relazione Speciale n. 1/2003*, sul prefinanziamento delle restituzioni all’esportazione.
- Daniele L., *Il diritto materiale della Comunità Europea – terza edizione*, Giuffré Editore S.p.A., Milano 2000.
- De Filippis F. (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, Franco Angeli s.r.l., Milano 2002.
- De Pin A., *Lineamenti di Economia e Politica Agroalimentare Internazionale*, Imprimatur, Padova, 2004.
- Fanfani R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996.
- Krugman P.R., Obstfeld M., *International Economics Theory and Policy – 5th Edition*, Addison-Wesley Publishing Company, USA 2002.
- Piccinini A., *Politica e agricoltura - La svolta europea del secolo ventunesimo*, Franco Angeli s.r.l., Milano 2000.
- Ritson C., Harvey D.R., *The Common Agricultural Policy – 2nd Edition*, CAB International Wallingfor, UK 1997.
- Romero Rodrigues J.J. (Coord.), *Los efectos de la política agraria europea – Un análisis crítico*, Editorial Desclée De Brouwer S.A., Bilbao 2002.
- Trevisan G., *Economia e Politica dell’Agricoltura*, Ca’ Foscari, Venezia 2000.