

L'origine **NON** preferenziale

nel “nuovo” codice e nella proposta sulla sicurezza dei prodotti

Sulle pagine di questa rivista si è dato rilievo in più occasioni, in passato, al tema dell'origine preferenziale, origine relativa ad accordi specifici stipulati tra l'Unione europea e paesi terzi partner con lo scopo di beneficiare di riduzioni o esenzioni daziarie negli scambi reciproci, fenomeno sistematico e che ha visto una proliferazione esponenziale negli ultimi anni.

La domanda sorgerebbe quasi spontanea: “origine preferenziale rispetto a..?”. Esiste, infatti, un'altra origine che è detta “origine non preferenziale”, non perché abbia un valore minore rispetto alla prima o sia in secondo piano rispetto ad essa: il fatto che sia definita con l'accezione in negativo – “non” – deriva semplicemente dalla consuetudine del mondo anglosassone di definire le cose come “A” e “non A”, invece di impiegare il distinguo più lineare e chiaro tra “A” e “B”.

A ben vedere, anzi, sarebbe proprio l'origine non preferenziale a rappresentare l'origine per così dire “primaria” delle merci, in quanto loro

origine commerciale, ossia il luogo in cui le merci sono state prodotte.

La questione diviene quanto mai rilevante e di grande attualità, per diversi ordini di motivi. Innanzitutto, il livello di attenzione delle Autorità doganali sulle questioni relative all'origine non preferenziale e alle formalità ad essa connesse si è innalzato, pur essendo sempre stato elevato. In secondo luogo, è di recentissima pubblicazione la notizia – cui i principali quotidiani nazionali hanno dato grande risalto – dell'approvazione in prima lettura da parte del Parlamento europeo della proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo, sulla quale vale la pena di offrire qualche ulteriore spunto di riflessione e dibattito. Strettamente collegato a tali aspetti, occorre tenere presente che lo scorso ottobre è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il regolamento (UE) n. 952/2013 che va a sostituire ed abrogare l'attuale Codice Doganale Comunitario (d'ora in poi, per brevità Cdc), istituendo il Codice Doganale dell'Unione (Cdu).



di Alessandra Castaldo
Easyfrontier, Progetto Dogana Facile

Il “nuovo” codice entrerà pienamente in vigore dal 1° maggio 2016, data entro la quale dovranno essere adottati gli atti delegati e gli atti di esecuzione da parte della Commissione europea, attualmente in corso di elaborazione, che prevedranno tutte quelle norme di dettaglio atte a disciplinare l'effettivo funzionamento degli istituti e delle procedure e che saranno quindi destinati a sostituire le attuali Disposizioni di Applicazione del Codice (c.d. Dac). Sebbene la struttura del Cdu riprenda quella del precedente tentativo di riforma unitaria della normativa doganale¹, a sua volta sostanzialmente organica e semplificativa rispetto al Cdc,

è importante vedere se, e come, la normativa destinata ad entrare in vigore fra un paio di anni cambi rispetto all'attuale e con quali impatti per gli operatori economici, focalizzandoci in questa sede sulla tematica sopra introdotta dell'origine non preferenziale.

L'origine non preferenziale nell'attuale Codice

Vale la pena fare un breve excursus del quadro attualmente in vigore – che per i lettori potrà costituire un utile richiamo di alcuni concetti presentati nella *Guida Made In* (lo strumento realizzato da Anima in collaborazione con Easyfrontier è scaricabile da www.anima.it) – per meglio comprendere, poi, quali siano le novità di rilievo apportate dalla nuova disciplina e i relativi impatti. A livello della World Trade Organization (Wto) sono stati individuati due principali criteri per l'attribuzione dell'origine non preferenziale, recepiti nella normativa doganale dell'Unione europea, che discriminano sulla base di merci interamente ottenute o di merci lavorate². Mentre per le prime non ci sono particolari problematiche, le difficoltà interpretative sorgono tipicamente per le merci lavorate, ossia quelle merci “alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi”: per esse è stabilito che sono originarie “del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione”. È il concetto di “lavorazione o trasformazione sostanziale” che pone i maggiori problemi. Un'utile indicazione per l'interpretazione è stata fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha affermato che si configura una tra-

sformazione sostanziale “solo qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione”³.

Sul piano pratico, in applicazione del sopra richiamato principio generale stabilito nel Cdc, le descrizioni delle lavorazioni – riferite ai materiali⁴ non originari impiegati – che permettono al prodotto⁵ finito di acquisire l'origine non preferenziale del paese dove è avvenuta tale ultima lavorazione o trasformazione sono riportate negli elenchi di cui agli allegati 10 e 11 delle Dac: per le merci ivi descritte la trasformazione è considerata, ex lege, sostanziale. In tali elenchi sono individuate regole applicative specifiche limitatamente ad alcune tipologie di prodotti: i prodotti tessili nell'allegato 10 ed

Il framework sviluppato dall'Unione europea nell'ambito dell'armonizzazione delle regole di origine non preferenziale

Le problematiche in merito al perimetro da attribuire alla lavorazione sostanziale sono diffuse a livello mondiale, ragion per cui è nato un working group per la definizione di regole universali e valide per ciascuna delle voci doganali del Sistema Armonizzato di designazione e di codificazione delle merci. I negoziati sono fermi, per motivi facilmente intuibili di natura politico-economica, considerato il grande rilievo che la tematica dell'origine non preferenziale riveste.

Particolarmente diligente e interessata si è dimostrata l'Unione europea, che ha depositato presso la World Customs Organization (Wco)

Le novità sull'origine “primaria” delle merci

alcuni altri prodotti nell'allegato 11. In via generale, per i prodotti non considerati negli allegati 10 e 11 non esiste una previsione espressa, ossia una lavorazione ex lege sostanziale, il che suscita dubbi interpretativi in ordine al perimetro da attribuirsi alla lavorazione sostanziale così come citata nel Cdc.

Occorre precisare che le regole per l'attribuzione dell'origine non preferenziale sono ordinate e individuabili unicamente in base alla voce doganale (Vd, ossia il codice di Nomenclatura Combinata limitato alle prime quattro cifre). È, pertanto, di primaria importanza la corretta classificazione delle merci, in quanto solo avendo correttamente individuato la voce doganale potrà applicarsi la relativa regola di origine.

una propria “posizione comune”, ossia concordata fra tutti i 28 paesi membri. Tale posizione comune, pur non essendo vincolante, fornisce delle indicazioni ritenute largamente valide e accettabili, tanto da essere stata assunta dall'Agenzia delle Dogane quale posizione di riferimento relativa all'origine non preferenziale.

L'Unione europea, dunque, propone due criteri per la determinazione dell'origine non preferenziale: le regole principali (o “di lista”) che riprendono le stesse regole contenute negli allegati 10 e 11 delle Dac e, in loro mancanza, la cosiddetta “posizione comune” adottata dall'Ue in seno alla Wco e le regole residuali di cui alle “Introductory Notes to the Table of List Rules”, valide quando non sia possibile o sufficiente appli-

care le regole di lista e la posizione comune per la determinazione del paese di origine⁶.

La proposta sulla sicurezza dei prodotti

Il Parlamento europeo ha approvato nel febbraio 2013, a larghissima maggioranza, il pacchetto legislativo Tajani-Borg “sulla Sicurezza dei Prodotti e sulla Sorveglianza del mercato”. L’attuazione del Pacchetto dovrebbe contribuire a rafforzare la protezione dei consumatori – che beneficeranno di informazioni più trasparenti e comparabili – e a stabilire condizioni di parità per gli operatori economici – che potranno contare su regole chiare, volte a garantire una migliore concorrenza

renziale stabilite dall’attuale Codice doganale comunitario⁸, come sopra esposte. Al di là dell’approvazione ricevuta, si ricorda che erano stati presentati emendamenti da alcuni blocchi di paesi con cui si chiedeva di stralciare l’articolo 7: quanto da esso previsto, in termini di obbligatorietà, non pare né proporzionato né utile a conseguire l’obiettivo di sicurezza cui è mirato il Pacchetto. L’identificazione certa dell’origine non preferenziale di ogni prodotto da commercializzare nell’Ue, a prescindere dalla sua materiale apposizione fisica sul prodotto (scelta primaria) o sulla confezione o su un documento di accompagnamento (scelte secondarie), comporterà innanzitutto dei costi di compliance

Si ribadisce che non si è in presenza di un nuovo regolamento che è entrato o che sta per entrare in vigore: la Proposta è stata, ad oggi, approvata in prima lettura e l’iter che ha davanti a sé è ancora lungo – la proposta dovrà essere trasmessa al Consiglio per l’approvazione nell’autunno o, in caso di modifiche rispetto alla posizione del Parlamento, per il rinvio al Parlamento per una seconda lettura. Occorrerà seguire con attenzione l’iter e valutare l’evolversi dei contenuti: per quanto si sia in presenza di quella che è stata definita da più parti una “congiunzione astrale” – in quanto dal 1° luglio la presidenza del semestre europeo spetterà all’Italia – non è da escludere che l’articolo 7 possa arenarsi in qualche ulteriore stadio del percorso. Se tutto procederà senza intoppi e modifiche, l’entrata in vigore della nuova normativa è prevista nel corso del 2015.

Regole chiare: il pacchetto Tajani-Borg rafforza la protezione dei consumatori

per le imprese nel mercato unico. Il miglioramento della tracciabilità dei prodotti di consumo consentirà risposte rapide ed efficaci in caso di problematiche legate alla sicurezza, garantendo inoltre che i fabbricanti responsabili non subiscano la concorrenza sleale dei prodotti che non rispettano le norme europee in materia di sicurezza o di ambiente.

Nella Proposta relativa alla sicurezza dei prodotti viene prevista, all’articolo 7⁷, l’indicazione di origine obbligatoria per tutti i prodotti di consumo: l’obbligo di indicazione dell’origine sarà imposto non solo ai prodotti extra-Ue, ma anche a quelli originari dell’Ue, per i quali le imprese potranno scegliere l’indicazione più generica riferita all’Ue oppure potranno fare riferimento più precisamente al determinato Stato membro quale luogo di origine. Ai fini della determinazione del paese di origine, l’articolo in parola rimanda alle norme sull’origine non prefe-

per le imprese, che dovranno essere in grado di determinarla con certezza, posto che, se l’origine non preferenziale dovesse risultare inesatta o sbagliata, rischierebbe di applicarsi tutto quel significativo apparato sanzionatorio previsto per la falsa o fallace indicazione di origine.

L’origine non preferenziale nel “nuovo” codice

E, come anticipato, per il 2016 è prevista anche l’entrata in vigore del Cdu. In linea generale, nel nuovo codice la disciplina dell’origine non preferenziale rimane sostanzialmente immutata (si consulti a riguardo

¹ Il reg. (UE) n. 450/2008, codice doganale “modernizzato”, è stato abrogato dal CDU senza mai aver trovato piena applicazione.

² Rispettivamente all’art. 23 del CDC, che tratta dei prodotti minerali e dei prodotti del regno vegetale e del regno animale, e all’art. 24.

³ Sentenza del 26/01/1977, Causa n. 49/76.

⁴ Ai sensi della nota 2.2 dell’allegato 9 delle DAC, per “materiale” si intende qualsiasi “ingrediente”, “materia prima”, “componente” o “parte” ecc., impiegato nella fabbricazione del prodotto.

⁵ Ai sensi della nota 2.3 dell’allegato 9 delle DAC, per “prodotto” si intende il prodotto ottenuto, anche se esso è destinato ad essere a sua volta successivamente impiegato in un’altra operazione di fabbricazione.

⁶ I suddetti criteri sono consultabili nel sito della DGTAXUD (Direzione Generale Fiscalità e unione doganale della Commissione europea). Si precisa che le regole residuali devono essere applicate seguendo l’ordine con cui sono esposte.

⁷ L’art. 7 della Proposta, rubricato “Indicazione dell’origine”, prevede che “i fabbricanti e gli importatori appongono sui prodotti un’indicazione del paese d’origine del prodotto o, se le dimensioni o la natura del prodotto non lo consentono, tale indicazione è apposta sull’imballaggio o un documento di accompagnamento del prodotto”.

⁸ Il par. 2 dell’art. 7 della Proposta prevede, infatti, che “al fine di determinare il paese d’origine di cui al paragrafo 1, si applicano le regole d’origine non preferenziali di cui agli articoli da 23 a 25 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario”.



l'articolo 60): viene mantenuta la distinzione tra merci interamente ottenute in un unico paese e merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi, per le quali vale ancora il principio dell'ultima lavorazione sostanziale accompagnato dagli ulteriori requisiti attualmente previsti. Ciò che varia è il contenuto delle disposizioni che daranno attuazione al Cdu, ossia gli atti delegati (Da) e gli atti di esecuzione (Ia), attualmente in corso di elaborazione.

Le bozze di tali atti, con riferimento alle norme di origine non preferenziale, prevedono che qualora le regole stabilite in un determinato allegato – non ancora consultabile, ma che dovrebbe indicativamente riprendere le regole stabilite negli attuali allegati 10 e 11 delle Dac e dunque non ricomprendere i prodotti tipici dell'industria meccanica – non siano rispettate, si applicheranno le “regole residuali”, di fatto le regole residuali di cui all'attuale “posizione comune” dell'Ue, fatte proprie e codificate in un articolo degli atti delegati e dunque di applicazione obbligatoria.

Sembra che tali regole codificate dovranno applicarsi anche rispetto a quei prodotti eventualmente non coperti da una specifica regola nell'allegato ad oggi non disponibile. Resta da chiarire in quale rapporto si porrà la nuova normativa rispetto alla posizione comune dell'Ue e se questa verrà modificata a seguito del novellato contenuto delle “future Da/Ia”; inoltre, se passerà, nell'articolo 7 della Proposta dovrà quantomeno essere rettificato il riferimento all'effettiva normativa da applicare per la determinazione del paese di origine.

Il Progetto Dogana Facile di Anima è a disposizione degli operatori per tutte le eventuali informazioni che potessero essere utili in materia di attribuzione dell'origine non preferenziale e preferenziale. □

Il debutto delle innovazioni

- Alla AMB 2014 oltre 1.300 espositori presentano macchine utensili ad asportazione di truciolo e utensili di precisione
- Argomento principale: materiali compositi ■ Sperimentate il mondo dell'ingegneria meccanica – nelle immediate vicinanze dell'aeroporto

E' la AMB 2014! www.amb-expo.de

16 - 20/09/2014

MESSE STUTTGART



Fiera internazionale per la lavorazione dei metalli

Camera di Commercio Italo-Tedesca, Elisabetta Alberti,
Tel.: +49 89 9616 6171, alberti@italcam.de

Impressioni
dell' AMB 2012



13 - 15/10/2014
Nanjing International
Expo Center, Jiangsu, Cina