

L'origine delle merci nel nuovo Codice doganale

Guida alla Fatturazione, IPSOA, n. 11/2016

autrice: Marina Zanga

Il nuovo Codice doganale dell'Unione (CDU) in vigore dal 1° maggio 2016 ha confermato l'assetto generale per l'attribuzione dell'origine delle merci, ma ha introdotto anche alcune importanti novità.

Il nuovo assetto normativo sull'origine

Il CDU (Reg. UE 952/2013) fissa i principi di attribuzione dell'origine non preferenziale e preferenziale nel Titolo II, rimandando al Regolamento delegato (RD) Reg. UE 2446/2015 per il concetto di origine e il cumulo e al Regolamento di esecuzione (RE) Reg. UE 2447/2015 per la certificazione dell'origine e le procedure di controllo.

Quale origine delle merci?

Resta invariato il concetto di origine e la distinzione tra origine non preferenziale e preferenziale delle merci.

L'origine non preferenziale è l'origine dichiarata in dogana negli scambi con tutti i paesi terzi per l'applicazione delle misure tariffarie e non tariffarie previste dalla tariffa doganale comune dell'UE. Il documento che attesta l'origine non preferenziale è il certificato di origine C.O. rilasciato dalle Camere di commercio su richiesta degli esportatori.

Serve per:

- » applicare la tariffa doganale della UE (dazi, oneri equivalenti, dazi antidumping, ecc.)
- » applicare le misure di politica commerciale (misure di salvaguardia, contingenti, divieti, restituzioni all'export, PAC, CITES, ecc.)
- » le statistiche del commercio estero
- » l'etichettatura d'origine o "made in"
- » il rilascio dei certificati d'origine all'export

L'origine preferenziale è l'origine dichiarata in dogana esclusivamente per gli scambi con determinati paesi terzi e solo se sono rispettate specifiche regole di origine. Serve per ottenere l'applicazione di misure tariffarie preferenziali (riduzione o abbattimento del dazio).

I documenti che devono scortare le merci per ottenere la preferenza tariffaria sono: i certificati di circolazione merci EUR, rilasciati dalle Dogane su richiesta degli esportatori o dei loro rappresentanti in dogana, il certificato FormA utilizzato negli scambi con i Paesi del Sistema delle Preferenze Generalizzate SPG fino al 01.01.2017 e la dichiarazione su fattura, compilata direttamente dagli esportatori.

L'origine non preferenziale delle merci

Il CDU uniforma le norme generali dell'origine non preferenziale. Scompare la distinzione preesistente tra norme per i prodotti tessili e norme per i prodotti diversi dai tessili. Analogamente,

le disposizioni sui certificati di origine, la cooperazione amministrativa e il controllo a posteriori previste in precedenza per i prodotti agricoli si applicano adesso a tutti i prodotti.

I prodotti originari in ambito non preferenziale sono:

- i prodotti interamente ottenuti (art. 60, c. 1 CDU), per esempio prodotti minerari, vegetali, animali vivi, nati e allevati, ecc. e prodotti derivati da questi, secondo l'elenco contenuto nell'art. 31 del RD;

- i prodotti che hanno subito un'ultima trasformazione sostanziale (art. 60, c. 2 CDU), quando nella produzione sono coinvolti due o più paesi. E' questo il caso della maggior parte dei prodotti industriali, ma anche dei prodotti chimici, tessili, siderurgici e agroalimentari trasformati.

Rientrano in questo secondo caso *“le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori e sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si è conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o ha rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione”*.

Un unico elenco contenente le regole di lista non preferenziali

Il nuovo Codice estende e raggruppa le regole di lista di acquisizione dell'origine non preferenziale in un unico elenco, l'allegato al Regolamento delegato 22-01 RD, che comprende le note introduttive e le operazioni specifiche di lavorazione o trasformazione per un numero esteso di prodotti, sia tessili che diversi dai tessili, ordinati seguendo le Sezioni del Sistema Armonizzato (SA). Non si tratta ancora di un allegato completo contenente regole per ogni voce tariffaria del Sistema Armonizzato, come previsto nell'ambito del programma di armonizzazione delle regole d'origine del WTO (*Harmonization Work Program*), ma risulta notevolmente ampliato rispetto ai precedenti allegati 10 e 11 delle Disposizioni di applicazione del Codice doganale comunitario, abrogate dal 1° maggio 2016. Per esempio, risultano inserite le regole per numerosi prodotti siderurgici rientranti nei capitoli 72 (ghisa, ferro e acciaio) e 73 (lavori di ferro o acciaio) del Sistema Armonizzato.

L'allegato prevede regole primarie, indicate per ogni voce tariffaria, e regole residuali, indicate in nota all'inizio di ogni capitolo. Quando non è possibile attribuire l'origine applicando le regole primarie, il paese di origine delle merci è determinato applicando la regola residuale del capitolo.

BOX: Le regole dell'origine non preferenziale per prodotti presenti nell'allegato 22-01 RD

Per i prodotti inseriti nell'elenco andranno applicate le regole di trasformazione indicate.

ESEMPI

Regola del cambio di voce tariffaria in ambito non preferenziale

<i>Codice SA 2012</i>	<i>Designazione delle merci</i>	<i>Regola primaria della voce 7208</i>	<i>Regola residuale di capitolo</i>
(1)	(2)	(3)	(4)
7208	Prodotti laminati piatti, di ferro o di acciai non legati,	Cambio di voce doganale	Il paese di origine delle merci è quello in cui ha

	di larghezza uguale o superiore a 600 mm, laminati a caldo, non placcati né rivestiti		origine la maggior parte dei materiali, come stabilito in base al valore dei materiali
--	--	--	---

Regola di lavorazione specifica in ambito non preferenziale

<i>Codice SA 2012</i>	<i>Designazione delle merci</i>	<i>Regola primaria della voce 7208</i>	<i>Regola residuale di capitolo</i>
(1)	(2)	(3)	(4)
ex 4203	Articoli di abbigliamento di cuoio o di pelli naturali o ricostituiti	Confezione completa	Il paese di origine delle merci è quello in cui ha origine la maggior parte dei materiali, come stabilito in base al valore dei materiali

Per «confezione completa» si intendono tutte le operazioni che devono essere effettuate successivamente al taglio dei tessuti o alla modellatura delle stoffe a maglia. Tuttavia, il fatto che una o più lavorazioni di rifinitura non siano state effettuate non implica che la confezione debba considerarsi incompleta.

BOX: Le regole d'origine non preferenziale per prodotti non presenti nell'allegato 22-01 RD

Per i prodotti che non sono inseriti nell'allegato 22-01 è possibile fare riferimento alle *list rules* o regole di lista, che rappresentano la posizione comune dell'Unione nell'ambito dei lavori di armonizzazione delle regole di origine nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Le *list rules* sono consultabili dal portale UE Taxation and Customs Union (<http://goo.gl/D1A5M9>). Pur non avendo valore giuridico al pari dell'allegato 22-01, contenuto in un regolamento unionale e pertanto direttamente applicabile e vincolante, allo stato attuale le *list rules* continuano a rappresentare il punto di riferimento per determinare l'origine non preferenziale degli altri prodotti.

Un'ulteriore novità in materia di prove dell'origine non preferenziale è contenuta nell'articolo 61 del CDU che prevede, qualora le esigenze del commercio lo richiedano, la possibilità per le aziende di richiedere il rilascio nell'Unione di un certificato d'origine conformemente alle norme di origine in vigore nel paese o territorio di destinazione delle merci o conformemente ad altri metodi di individuazione del paese in cui le merci sono state interamente ottenute o in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale.

ESEMPIO

In caso di esportazione negli USA di camicie prodotte nell'Ue, gli esportatori possono richiedere alla Camera di Commercio il rilascio di un certificato di origine conformemente alle regole di origine vigenti negli USA per i tessuti.

L'origine preferenziale delle merci

Anche per l'origine preferenziale il nuovo assetto normativo ha introdotto novità redazionali e di contenuto. Le regole per beneficiare delle misure preferenziali - tariffarie e non tariffarie - legate al concetto di prodotti originari sono quelle inserite negli accordi sottoscritti dall'UE o nelle misure concesse unilateralmente a determinati paesi terzi, come stabilito dall'art. 64 CDU.

Tali norme, come per l'origine non preferenziale, sono basate sul criterio secondo cui le merci sono interamente ottenute o sul criterio secondo cui le merci risultano da una lavorazione o trasformazione sufficiente a conferire l'origine. Le regole di lavorazione o trasformazione sono generalmente differenti tra ambito non preferenziale e preferenziale, essendo di norma in questo secondo caso più restrittive, poiché danno diritto ad ottenere un vantaggio tariffario (preferenza), che si traduce in una riduzione o abbattimento dei dazi.

Nuovo assetto di regole del Sistema delle Preferenze Generalizzate SPG

Le norme dell'origine applicabili nell'ambito del Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG) previsto dal Reg. UE n. 1063/2010 – già presenti nelle vecchie Disposizioni di applicazione – sono ora contenute nel Regolamento delegato (RD, artt. 37 e ss.) e sono trattate in modo sistematico e separato rispetto alle parallele norme impartite per i regimi preferenziali autonomi (descritti separatamente alle Sottosezioni 4 e 5 RD) e rispetto alla registrazione degli esportatori al di fuori dell'ambito SPG dell'Unione (art. 68 RE).

Il nuovo **assetto di regole SPG** dell'Unione prevede le seguenti novità:

- regole di origine più rilassate e facili da applicare;
- maggiori responsabilità degli operatori (importatori, esportatori, terzi) nell'ambito del sistema dell'esportatore registrato (REX) - la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2017 - per l'autocertificazione delle dichiarazioni di origine su fattura;
- un efficace sistema di controlli a posteriori.

Le attuali regole di origine SPG risultano quindi meno restrittive che in precedenza, pur mantenendo processi definiti e verificabili da parte degli operatori. Le facilitazioni riguardano non solo le regole in sé (soglie di materiali non originari e processi di lavorazione), ma anche la loro applicazione nel contesto del cumulo dell'origine, per favorire l'approvvigionamento di materie originarie dei paesi *partner*, in deroga ai criteri della lavorazione sufficiente.

Nell'ambito del Sistema delle Preferenze Generalizzate, a partire dal 1° gennaio 2017 c'è l'obbligo per gli esportatori dei paesi SPG di essere registrati nella banca dati REX accessibile agli operatori economici dell'Unione.

Il Regolamento di esecuzione (artt. da 79 a 90 RE) disciplina le procedure di registrazione degli esportatori REX nei paesi beneficiari e negli Stati membri, le procedure di esportazione nel periodo transitorio, i controlli da parte delle autorità doganali competenti per verificare la correttezza dei dati indicati dagli operatori REX. Gli artt. 92-93 RE regolamentano le attestazioni di origine (con i dati specificati nell'allegato 22-07), le modalità di compilazione anche dopo l'esportazione dei prodotti, le certificazioni nei casi di frazionamento di una spedizione o nei casi di cumulo. L'art. 79 RE disciplina le procedure di registrazione nei paesi beneficiari e le procedure all'esportazione nel

periodo di transizione prima del 1° gennaio 2017 e l'applicazione a regime a decorrere, al più tardi, dal 30 giugno 2020.

Le regole di lista preferenziali in ambito SPG e le note introduttive sono contenute nell'allegato 22-03 RD, i prodotti esclusi dal cumulo regionale nell'allegato 22-04 RD e le lavorazioni escluse dal cumulo regionale SPG per i prodotti tessili nell'allegato 22-05 RD.

L'allegato 22-03 fissa le norme per tutti i prodotti, ma il fatto che un prodotto vi figuri non significa necessariamente che sia soggetto al sistema delle preferenze generalizzate (SPG). L'elenco dei prodotti soggetti all'SPG, il campo di applicazione delle preferenze dell'SPG e le esclusioni applicabili a determinati paesi beneficiari sono stabiliti nel regolamento (UE) n. 978/2012 (per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2023).

Una ulteriore novità è rappresentata dalla presenza di un elenco specifico, l'allegato 22-11 RD, contenente note introduttive e regole di lista dedicate ai **regimi preferenziali unilaterali** individuati nella sottosezione 4, all'art. 61 RD. Questi regimi prevedono misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dall'Unione a favore di alcuni paesi terzi, applicate nel momento in cui detti prodotti vengono importati nell'Unione. Questi accordi nascono dalla volontà di favorire la competitività dei prodotti originari di paesi meno sviluppati.

Parallelamente, gli allegati da 22-02 a 22-20 RE del Regolamento di esecuzione mettono a disposizione la modulistica che gli operatori devono utilizzare per beneficiare dei regimi preferenziali.

Elenchi di regole preferenziali differenziati

Le imprese dovranno quindi orientarsi nell'individuare le regole preferenziali specifiche per i diversi paesi considerati:

- regole contenute nei protocolli di origine per gli accordi sottoscritti dall'UE con Paesi terzi, consultabili online dal si;
- regole contenute nel Regolamento delegato per i paesi SPG (allegato 22-03 RD) ;
- regole contenute nel Regolamento delegato per i paesi a regime preferenziale unilaterale (allegato 22-11 RD)

Le regole, oltre ad avere fonti normative diverse, possono essere significativamente diverse in termini di facilità di acquisizione dell'origine.

E' quindi essenziale per gli importatori e gli esportatori "mappare" le regole dell'origine preferenziale dei propri prodotti, sia per il corretto espletamento degli adempimenti doganali all'importazione e all'esportazione, ma anche per orientare strategicamente le scelte dei paesi di approvvigionamento o i mercati di sbocco maggiormente agevolati dai trattamenti daziari preferenziali.

Regole preferenziali a confronto

Di seguito si riporta un prospetto con alcune regole di origine preferenziale previste per le pellicole di materie plastiche, codice SA 3921. Dal confronto emergono differenze significative nelle regole di lavorazione o trasformazione previste per diversi paesi.

Le colonne 3 e 4 riportano regole alternative, che possono essere scelte direttamente dagli operatori.

<i>Codice SA 2012</i>	<i>Designazione delle merci</i>	<i>Lavorazione o trasformazione alla quale devono essere sottoposti i materiali non originari per ottenere il carattere di prodotti originari</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)
3921	Altre lastre, fogli, pellicole, strisce e lamelle, di materie plastiche		
Regola in ambito paneuromed (es. Svizzera)		Fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali del capitolo 39 utilizzati non ecceda il 50% del prezzo franco fabbrica del prodotto	Fabbricazione in cui il valore di tutti materiali utilizzati non eccede il 25% del prezzo franco fabbrica del prodotto
Regola SPG per i paesi meno sviluppati		Fabbricazione a partire da materiali di qualsiasi voce, esclusi quelli della stessa voce del prodotto	Fabbricazione in cui il valore di tutti materiali utilizzati non eccede il 70% del prezzo franco fabbrica del prodotto
Regola SPG per gli altri paesi		Fabbricazione a partire da materiali di qualsiasi voce, esclusi quelli della stessa voce del prodotto	Fabbricazione in cui il valore di tutti materiali utilizzati non eccede il 50% del prezzo franco fabbrica del prodotto
Regola Corea del Sud		Fabbricazione a partire da materiali classificati in voci diverse da quella del prodotto	Fabbricazione in cui il valore di tutti i materiali utilizzati non supera il 25% del prezzo franco fabbrica del prodotto

La dichiarazione del fornitore in ambito preferenziale

Un'altra importante novità è rappresentata dall'inserimento nel Regolamento di esecuzione (artt. da 61 a 67 RE) delle disposizioni relative al rilascio dei certificati di origine EUR, alla qualifica di esportatore autorizzato e alle dichiarazioni del fornitore. Il previgente Reg. CE 1207/2001 è stato abrogato.

Restano invariati i modelli delle dichiarazioni del fornitore, adesso contenute negli allegati da 22-15 a 22-18 RE. La dichiarazione del fornitore a lungo termine dal 1° maggio 2016 vale due anni (in

precedenza valeva un anno). La retroattività è confermata ad un anno. E' possibile non firmare la dichiarazione del fornitore, in caso di spedizione elettronica o inviando una dichiarazione preventiva con cui il fornitore si assume la responsabilità delle dichiarazioni rese, anche non firmate. Infine, con il nuovo CDU gli operatori hanno 120 giorni di tempo per ottenere dal fornitore le prove che la sua dichiarazione era veritiera (per rilascio dei certificati INF4).