L'origine delle merci

Nozioni di base e fonti normative

La presente dispensa costituisce espressione della libera manifestazione del pensiero dell'autore (Massimo Cafasso – Ufficio delle Dogane di Como) e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza

Il concetto di origine

Il concetto di origine non è univoco ed ha ambiti di applicazione e riferimenti normativi differenti. In linea generale, si può distinguere l'origine geografica delle merci a fini doganali da quella a fini commerciali. Da un lato i beni oggetto di scambi internazionali, dove la nozione giuridica di merce si rifà alla nozione economica. Dall'altro lato, l'insieme di regole volte a tutelare i produttori e i consumatori, in quanto il luogo geografico in cui una merce è prodotta attribuisce alla stessa un valore aggiunto.

L'origine geografica a fini doganali. Distinzione tra origine preferenziale e origine non preferenziale

L'origine dei prodotti ha da sempre riguardato la normativa doganale al fine di applicare alla merce importata un trattamento daziario preferenziale o meno. Le regole di origine, quindi, sono state spesso considerate un problema esclusivamente di tecnica doganale che solo marginalmente avevano a che fare con la politica commerciale. In realtà, le determinazioni d'origine possono avere numerose altre implicazioni e collegamenti oltre quelle concernenti la tecnica doganale.

Le regole di origine a fini doganali si dividono in due fondamentali categorie a seconda della natura dello strumento di politica commerciale a cui sono collegati: “**non preferenziali**” e “**preferenziali**”.

- Le regole di origine non preferenziale fanno riferimento a strumenti di politica di carattere generale che non prevedono un accesso preferenziale per le merci oggetto di commercio internazionale (ad esempio a fini statistici per raccogliere dati relativi ai flussi commerciali tra i vari paesi, per determinare le misure tariffarie e non tariffarie, la compilazione e il rilascio di «certificati di origine», le condizioni per poter apporre marchi d'origine sui prodotti).
- Le regole di origine preferenziale, invece, sono collegate a strumenti di politica commerciale più specifici. In particolare, agli accordi di libero scambio (ALS) e al c.d. “Sistema di Preferenze Generalizzato” (SPG) che i paesi più progrediti concedono a quelli in via di sviluppo (Pvs). Il rispetto delle regole relative all'origine preferenziale, in pratica, consente di non pagare dazi o di pagarli in misura ridotta per merci oggetto di scambi commerciali tra alcuni paesi.

Metodi per determinare le regole di origine di un prodotto

I c.d. “criteri di origine” adottati dai vari Paesi non sono univoci ed i tentativi di armonizzare a livello internazionale le regole non hanno ancora avuto successo. Sono, però, stati definiti metodi internazionalmente riconosciuti per determinare le regole di origine di un prodotto. In particolare, si fa riferimento alla c.d. “Convenzione di Kyoto” (*Convenzione Internazionale sulla semplificazione e l’armonizzazione dei regimi doganali*, conclusa dall’Organizzazione Mondiale delle Dogane nel 1973 e riveduta nel 1999), nonché all’*“Agreement on Rules of Origin”* (ARoO), ossia al testo approvato in ambito WTO al fine di avviare un processo di armonizzazione multilaterale delle regole di origine. In tali contesti sono stati definiti, con elenchi esaustivi, quali sono i prodotti che possono essere considerati **“interamente ottenuti”** in un solo Paese. In pratica, sono considerati tali i prodotti minerari estratti dal suo suolo, quelli ortofrutticoli ivi coltivati, gli animali ivi allevati, i prodotti della caccia e della pesca effettuati nel proprio territorio e, ovviamente, i prodotti fabbricati a partire da tali materie. Ma la quantità dei prodotti interamente ottenuti è marginale rispetto al volume complessivo dei prodotti oggetto di commercio internazionale, i quali sono generalmente ottenuti a seguito di processi produttivi svoltisi in più Paesi. Pertanto, si è reso necessario elaborare un criterio sussidiario di determinazione dell’origine, ossia quello della **“trasformazione sostanziale”**, in base al quale un prodotto è originario del Paese nel quale dove è avvenuta, per l’appunto, “l’ultima” lavorazione sostanziale, ossia tale da trasformare il bene originario in un prodotto nuovo. Con la Convenzione di Kyoto è stato stabilito che il criterio dell’ultima trasformazione sostanziale può essere espresso:

- *mediante la regola del cambiamento della voce tariffaria di una nomenclatura, corredata di elenchi di eccezioni, e/o*
- *mediante un elenco delle operazioni di trasformazione o di lavorazione che conferiscono o meno alle merci che vi sono state sottoposte l’origine del Paese in cui vengono effettuate, e/o*
- *mediante la regola della percentuale ad valorem, quando la percentuale del valore dei prodotti utilizzati o la percentuale del valore aggiunto raggiungono un determinato livello.*

Con la Convenzione di Kyoto sono stati concordati degli strumenti per determinare l’origine, ma non le specifiche regole tecniche, le quali restano generalmente fissate dalle legislazioni nazionali.

Origine non preferenziale nella normativa UE – Fonte normativa: il Codice doganale (Regolamento CEE n. 2913/92 – CDC) e le Disposizioni di applicazione del Codice (Regolamento CEE n. 2454/93 – DAC)

L'articolo 22 del CDC evidenzia che conoscere l'origine non preferenziale delle merci è necessario per:

- a) *l'applicazione della tariffa doganale delle Comunità europee, escluse le misure di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettere d) ed e). Ossia ad esclusione delle misure tariffarie preferenziali contenute in accordi che la Comunità ha concluso con taluni paesi o gruppi di paesi (Accordi di libero scambio) e delle misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dalla Comunità a favore di taluni paesi, gruppi di paesi o territori (il c.d. sistema delle preferenze generalizzate);*
- b) *l'applicazione delle misure diverse da quelle tariffarie stabilite da disposizioni comunitarie specifiche nel quadro degli scambi di merci. Si tratta di quelle misure non tariffarie come i dazi antidumping o le restrizioni quantitative all'importazione;*
- c) *la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine.*

Inoltre, come stabilito in sede internazionale, per poter apporre marchi d'origine sui prodotti (made in...) è necessario che siano rispettate le regole di origine in argomento.

L'articolo 23 del CDC elenca le merci originarie di un paese da considerare **interamente ottenute** (*i prodotti minerali estratti in tale paese; i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; gli animali vivi, ivi nati ed allevati; i prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati; i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un paese, da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti bandiera del medesimo; le merci ottenute a bordo di navi-officina (...) sempreché tali navi-officina siano immatricolate o registrate in detto paese e ne battano la bandiera; i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; i rottami e i residui risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possono servire unicamente al recupero di materie prime; le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) ad i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio essi si trovino).*

L'articolo 24 del CDC definisce, in linea generale, il criterio dell'**ultima lavorazione sostanziale** (*Una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria 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*)

Origine non preferenziale nella normativa UE - Le lavorazioni o trasformazioni sufficienti a conferire l'origine non preferenziale: regole generali e le regole di lista.

1. MATERIE TESSILI

Il primo paragrafo dell'articolo 37 delle DAC considera, **in via generale**, che le lavorazioni complete siano quelle che abbiano **l'effetto di classificare i prodotti ottenuti in una voce della nomenclatura combinata diversa** da quella relativa a ciascuno dei prodotti non originari utilizzati.

Tuttavia, il secondo paragrafo dell'articolo 37 delle DAC dispone che **per i prodotti tessili e i loro manufatti elencati nell'allegato 10 delle DAC** stesse, *si possono considerare complete soltanto le trasformazioni particolari che figurano nella colonna 3 di detto allegato, in corrispondenza di ciascun prodotto ottenuto, che vi sia o meno un cambiamento di voce doganale*. Inoltre, bisogna precisare che, come recita l'ultimo paragrafo dell'articolo 37 delle DAC, *le modalità d'applicazione delle regole contenute in detto allegato 10 sono illustrate nelle note introduttive di cui **all'allegato 9***.

2. PRODOTTI DIVERSI DALLE MATERIE TESSILI E LORO MANUFATTI

Per quanto concerne i prodotti diversi dalle materie tessili e dai loro manufatti, l'articolo 39 delle DAC dispone che per alcuni, ossia quelli elencati nell'**allegato 11**, è prevista una indicazione precisa di lavorazioni o trasformazioni che conferiscono il carattere originario. Analogamente a quanto visto per l'Allegato 10 delle DAC relativo alle materie tessili, quest'ultimo contiene precise regole di lista applicabili a vari prodotti sia agroalimentari che industriali. Anche in questo caso, *le modalità di applicazione delle regole contenute in detto allegato 11 sono illustrate nelle note introduttive di cui all'allegato 9*.

Per tutti gli altri prodotti non elencati in tale allegato, quindi, si applica la regola generale dell'ultima lavorazione o trasformazione sostanziale. Pertanto, per tutti gli altri prodotti si è reso necessario definire in via interpretativa il criterio dell'*ultima lavorazione o trasformazione sostanziale* idonea a conferire l'origine, come concordato anche con la Convenzione di Kyoto. La giurisprudenza comunitaria ritiene che tale criterio debba essere interpretato in senso tecnico salvo la possibilità di ricorrere, in via sussidiaria, al metodo del valore aggiunto. Per quanto concerne l'aspetto tecnico, le motivazioni di alcune sentenze della Corte di giustizia hanno spiegato che, ai fini della determinazione dell'origine, non sempre costituisce un criterio adeguato la diversa classificazione doganale del prodotto trasformato rispetto a quella del materiale utilizzato (c.d. salto tariffario), poiché la tariffa doganale comune è stata redatta in funzione di esigenze diverse. La determinazione dell'origine, al contrario, va effettuata in base a una distinzione oggettiva e concreta fra prodotto base e prodotto trasformato. Precisamente, l'ultima trasformazione può considerarsi sostanziale solo qualora il prodotto trasformato abbia composizione e proprietà specifiche nuove. Di conseguenza, le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto, lasciandone sostanzialmente inalterate sotto il profilo qualitativo le caratteristiche essenziali, non sono sufficienti per determinare l'origine del prodotto stesso. Per quanto concerne il metodo del valore aggiunto, le motivazioni di altre sentenze della Corte hanno evidenziato l'utilizzabilità soltanto in via secondaria e sussidiaria di questo tipo di criterio. Pertanto, la regola del valore aggiunto viene presa in considerazione quando una merce è semplicemente assemblata con diversi materiali originari di più Paesi, indicando che il Paese di origine sarà quello che ha contribuito con la porzione di materiali con il maggior valore.

In deroga alle regole fin qui esposte, gli articoli da 41 a 46 delle DAC, coerentemente con quanto convenuto con la Convenzione di Kyoto, prevedono la possibilità che **gli accessori, i pezzi di ricambio e gli utensili che costituiscono la normale attrezzatura di un materiale, una macchina, un apparecchio o un veicolo**, possano essere considerati della stessa origine del materiale, della macchina, dell'apparecchio o del veicolo indipendentemente da dove siano stati effettivamente fabbricati.

Origine non preferenziale nella normativa UE - Le prove dell'origine. I Certificati di origine (CO) e le Informazioni vincolanti di origine (IVO).

Il CDC prevede che le autorità doganali della UE possano richiedere agli operatori economici interessati di provare l'origine delle merci oggetto di scambio internazionale. Tale facoltà viene indicata genericamente dall'articolo 26 (...quando l'origine debba essere comprovata mediante presentazione di un documento...). Conformemente a quanto indicato dal Protocollo riveduto di Kyoto, l'articolo 47 delle DAC indica le condizioni che il **CO** deve soddisfare quando l'origine delle merci deve essere comprovata all'**importazione**. In merito, il Protocollo di Kyoto raccomanda che una prova documentaria dell'origine sia richiesta dalle autorità doganali soltanto quando necessario, ad esempio *per l'applicazione di dazi doganali preferenziali, di misure economiche o commerciali adottate unilateralmente, bilateralmente o multilateralmente ovvero di misure di ordine pubblico o sanitario*. Inoltre, gli articoli da 56 a 65 delle DAC definiscono le condizioni di utilizzo dei CO relativi ai prodotti agricoli originari di Paesi extra UE, per i quali sono istituiti dei regimi particolari non preferenziali all'importazione. Il *Certificato d'origine per l'importazione di prodotti agricoli nella Comunità economica europea* deve essere redatto su formulario conforme al modello di cui all'allegato 13 delle DAC. Si noti che il CDC chiarisce che, in caso di seri dubbi, l'autorità doganali possono richiedere qualsiasi altra prova complementare (articolo 26 del CDC) al fine di accertare che l'origine indicata risponda alle regole stabilite dalla normativa comunitaria. Tale precisazione trova fondamento non solo al fine di fornire strumenti validi per contrastare tentativi di elusione dell'origine, ma anche in considerazione che le regole di origine non sono ancora armonizzate a livello internazionale. Pertanto, le merci, sebbene scortate da certificati che ne attestano l'origine, potrebbero essere importate da Paesi in cui sono in vigore regole di origine meno rigide rispetto a quelle comunitarie.

Per quanto concerne l'**esportazione**, ai sensi dell'articolo 48 delle DAC, i **CO** attestano che le merci sono originarie della Comunità o di un suo Paese membro. Le Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura sono gli enti nazionali abilitati a rilasciare i CO per l'esportazione.

Infine, si evidenzia che l'articolo 12 del CDC tratta delle c.d. "informazioni vincolanti" concernenti la classifica doganale di una merce (*informazioni tariffarie vincolanti - ITV*) oppure l'origine, preferenziale o meno (**informazione vincolante in materia di origine - IVO**). Si tratta, per l'appunto, di informazioni "vincolanti", dato che, una volta fornite, obbligano l'autorità doganale nei confronti del titolare per quanto riguarda rispettivamente la classificazione tariffaria o la determinazione dell'origine della merce.

Origine preferenziale nella normativa UE – Fonti normative: il CDC e le DAC, nonché i Protocolli origine inseriti negli accordi di libero scambio (ALS)

L'articolo 27 del CDC dispone che le regole relative all'origine preferenziale individuano le condizioni di acquisizione dell'origine che le merci devono soddisfare per beneficiare delle seguenti misure:

- ***Le misure tariffarie preferenziali contenute in accordi che la Comunità ha concluso con taluni paesi o gruppi di paesi e che prevedono la concessione di un trattamento tariffario preferenziale.*** In questi casi, le regole di origine preferenziale sono elencate in appositi Protocolli allegati agli Accordi di libero scambio (ALS) conclusi dalla UE.
- ***Le misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dalla Comunità a favore di taluni paesi, gruppi di paesi o territori.*** Si tratta di misure preferenziali concesse dalla UE senza pretendere, in virtù del principio di reciprocità, che i Paesi beneficiari adottino misure analoghe per le merci comunitarie. Si tratta dei Paesi in via di sviluppo che rientrano nel quadro del sistema di preferenze generalizzate (SPG) adottato dalla UE fin dal 1971, conformemente a quanto concordato in sede GATT/WTO, nonché altri Paesi e territori diversi dagli SPG ai quali la UE comunque concede unilateralmente un trattamento preferenziale per i prodotti importati. In questi casi, le regole di origine preferenziale sono indicate nelle DAC.

Lo scopo delle regole di origine preferenziale è, pertanto, quello di determinare le condizioni per accordare un trattamento commerciale di favore ai prodotti oggetto di scambio con la UE. La normativa di riferimento varia a secondo dell'accordo oppure, per quanto concerne le regole di origine relative alle merci provenienti da Paesi beneficiari di preferenze autonome o generalizzate (SPG), viene individuata dalle DAC. Attualmente i criteri di origine applicabili ad un determinato prodotto sono del tutto simili in tutte le fonti normative di riferimento. Solo in ambito SPG, per i Paesi meno sviluppati sono previsti criteri meno rigidi e, quindi, differenti dagli altri.

I CRITERI DI ORIGINE PREFERENZIALE

La normativa europea sulle regole di origine preferenziali si definisce con l'utilizzo di criteri specifici riferiti ai singoli beni e basati sia sul concetto di "ultima lavorazione sostanziale" che sul calcolo di una percentuale ad valorem. Si tratta di criteri utilizzati talvolta alternativamente, altre volte ancora, invece, in modo complementare. Ma, inoltre, è prevista una lunga serie di regole generali utilizzate per rendere più flessibili ed applicabili i criteri specifici.

In linea generale, rispondono alla nozione di prodotto originario:

- **I prodotti interamente ottenuti** in un determinato Paese. Sia le DAC (per gli schemi preferenziali concessi unilateralmente dalla UE) che i Protocolli origine allegati agli ALS, riportano un elenco esaustivo di prodotti da considerare interamente ottenuti, sostanzialmente identico a quello relativo all'origine preferenziale.
- **I prodotti sufficientemente lavorati/trasformati.** Criterio che si basa sulla nozione di «ultima trasformazione sostanziale. Occorre che siano soddisfatte le condizioni elencate in appositi allegati (c.d. **regole di lista** – Allegati 13 bis e 15 delle DAC – Allegato II dei Protocolli origine). Sono liste generali in cui, per ciascun prodotto, o gruppi merceologicamente omogenei di prodotti, vengono descritti dettagliatamente dei processi di lavorazione che, per l'appunto, se effettuati all'interno di un determinato Paese sono da considerare sufficienti ai fini dell'origine preferenziale. Si tratta, pertanto, di elenchi dal contenuto decisamente tecnico dal punto di vista merceologico.

Sia le DAC che i Protocolli origine, inoltre, riportano un elenco esaustivo delle **lavorazioni o trasformazioni da considerare sempre insufficienti a conferire il carattere originario**. Si tratta di un'altra pratica raccomandata dal Protocollo di Kyoto e recepita dalla normativa UE: *a) le operazioni di conservazione effettuate affinché i prodotti restino in buone condizioni durante il trasporto e il magazzinaggio; b) la scomposizione e composizione di confezioni; c) il lavaggio, la pulitura, la rimozione di polvere, ossido, olio, pittura o altri rivestimenti; d) la stiratura o la pressatura di prodotti e articoli tessili; e) semplici operazioni di pittura e lucidatura; f) la mondatura, la macinatura parziale o totale, la pulitura e la brillatura di cereali e riso; g) le operazioni per colorare o aromatizzare lo zucchero o formare zollette di zucchero, la molitura parziale o totale dello zucchero cristallizzato; h) la sbucciatura, la snocciolatura, la sgusciatura di frutta, frutta a guscio e verdura; i) l'affilatura, la semplice molitura o il semplice taglio; j) il vaglio, la cernita, la selezione, la classificazione, la gradazione, l'assortimento (ivi compresa la costituzione di assortimenti di articoli); k) le semplici operazioni di inserimento in bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di sistemazione su supporti di cartone o legno e ogni altra semplice operazione di imballaggio; l) l'apposizione o la stampa di marchi, etichette, logo o altri segni distintivi analoghi sui prodotti o sui loro imballaggi; m) la semplice miscela di prodotti anche di specie diverse; la miscela dello zucchero con qualsiasi sostanza; n) la semplice aggiunta di acqua o la diluizione, disidratazione o denaturazione dei prodotti; o) il semplice assemblaggio di parti di articoli allo scopo di formare un articolo completo o lo smontaggio di prodotti in parti; p) il cumulo di due o più operazioni di cui alle lettere da a) a o); q) la macellazione degli animali.*

I CRITERI DI ORIGINE PREFERENZIALE – Alcune regole generali

Sono previste deroghe al criterio di origine basato sulla descrizione tecnica della lavorazione sostanziale. Si tratta della c.d. **regola generale di tolleranza**, per cui i materiali non originari possono essere utilizzati nella fabbricazione a condizione che il loro valore totale non superi una certa percentuale del prezzo franco fabbrica del prodotto. Tale deroga non può essere applicata ai prodotti tessili classificabili dal capitolo 50 al capitolo 63 del SA. Il principio di tolleranza è, comunque, parzialmente applicato anche con riferimento ad alcuni capi di vestiario e ad accessori di abbigliamento. Possono essere confezionati utilizzando materiali tessili che non soddisfano la regola di lista, purché siano classificati in una voce doganale diversa da quella del prodotto finito e il loro valore non superi una determinata percentuale del prezzo franco fabbrica del prodotto.

Gli accessori, i pezzi di ricambio e gli utensili consegnati con un'attrezzatura, una macchina, un apparecchio o un veicolo acquisiscono l'origine del bene principale, indipendentemente dall'effettivo luogo di produzione.

Regola del **draw-back**. Regola generale di origine che consente la restituzione o l'esenzione dei dazi doganali applicabili alle materie prime di origine terza utilizzate dai produttori dei Paesi partner. Nella gran parte degli schemi preferenziali reciproci tale opportunità è espressamente vietata. Nelle preferenze concesse unilateralmente dalla UE, invece, i Paesi beneficiari possono applicare la regola in argomento

E' poi previsto il **principio dell'assorbimento**, per cui se un bene intermedio acquisisce l'origine in base ai criteri stabiliti, sarà considerato originario al 100 % nella eventuale successiva incorporazione in un bene finale.

I CRITERI DI ORIGINE PREFERENZIALE – La regola del cumulo delle lavorazioni

In generale, con la nozione di cumulo si intende che un prodotto originario di un determinato Paese può essere trasformato in un altro Paese associato a quello originario, assumendo, in questo modo, l'origine di quest'ultimo Paese anche se non viene sottoposto a lavorazioni sufficienti in base ai criteri specifici, purché tali lavorazioni vadano al di là di quelle considerate sempre insufficienti. In pratica, ai fini dell'origine si "cumulano" le lavorazioni tra i Paesi associati e, per convenzione, il prodotto finito assume l'origine del Paese dove è avvenuta l'ultima trasformazione. Per lo più, la norma si applica solo a quei prodotti che, prima di essere trasformati, sono già di origine preferenziale del Paese fornitore associato a quello dove avviene l'ultima trasformazione. In linea generale, si distinguono vari tipi di cumulo:

•**Cumulo bilaterale:** Le merci originarie di una parte contraente possono essere considerate originarie del Paese partner quando vengono utilizzate in quest'ultimo per ottenere un nuovo prodotto. In tal modo, esclusivamente con riferimento agli scambi tra i due Stati associati, il prodotto ottenuto sarà considerato di origine preferenziale del Paese dove è avvenuta l'ultima trasformazione, indipendentemente dal fatto che tale lavorazione possa essere considerata sufficiente o meno in base alle specifiche regole di origine, purché tale lavorazione non rientri tra quelle da considerare sempre insufficienti.

•**Cumulo diagonale:** In questo caso, il cumulo delle lavorazioni può essere attuato con una serie di lavorazioni che coinvolgono più Paesi tra loro associati in quanto hanno sottoscritto accordi, contenenti norme di origine identiche, che hanno portato alla creazione di una vera e propria zona di libero scambio (ad esempio la c.d. area Pan Euro mediterranea).

•**Cumulo totale o integrato:** Con tale tipo di cumulo la lavorazione sostanziale di un bene non deve essere necessariamente effettuata nel territorio di un singolo Paese, ma può essere complessivamente realizzata nell'ambito territoriale di un Accordo di libero scambio. Pertanto, non è richiesto che le merci abbiano già l'origine in uno dei Paesi contraenti prima di essere esportati per ulteriore lavorazione o trasformazione in un altro Paese partner, mentre si richiede che tutte le lavorazioni o trasformazioni necessarie per conferire il carattere originario siano eseguite sul prodotto. Tale regola è disciplinata dagli Accordi tra la Comunità Europea ed i Paesi del Magreb (Marocco, Algeria e Tunisia), nonché all'Accordo relativo allo "Spazio Economico Europeo (S.E.E.), composto da Comunità Europea, Islanda, Norvegia e Liechtenstein.

Origine preferenziale nella normativa UE – Il Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG)

Fin dal 1971, la Comunità ha concesso preferenze commerciali ai Paesi in via di sviluppo (PVS) nel quadro di un proprio sistema di preferenze tariffarie generalizzate. Da allora il sistema ha subito parecchie modifiche fino a giungere all'attuale struttura disciplinata dal Regolamento (UE) n. 978/2012, applicabile dal 1 gennaio 2014. Tale regolamento prevede tre distinti regimi di preferenze tariffarie al fine di differenziare i Paesi SPG in base al loro livello di sviluppo. I dazi della tariffa doganale comune su una vasta gamma di prodotti "originari" di alcuni Paesi SPG, (elencati nell'allegato V del Regolamento UE n. 978/2012), sono ridotti di una percentuale variabile (dal 3,5% fino al 30%). Per altri Paesi SPG, sono sospesi i dazi sui prodotti elencati nell'allegato IX. Per i Paesi meno sviluppati, invece, sono totalmente sospesi i dazi della tariffa doganale comune su tutti i prodotti "originari" del sistema armonizzato.

Nelle considerazioni del Regolamento (UE) n. 978/2012, viene evidenziata l'opportunità che la concessione delle preferenze previste dal sistema sia vincolata al rispetto delle norme di origine relative alla definizione di prodotti originari fissate dalle Disposizioni di applicazioni del Codice doganale comunitario, affinché ne possano beneficiare solo i paesi a cui il sistema è effettivamente destinato.

Gli articoli da 66 a 97 quaterdecies del Regolamento (CEE) n. 2454/93 (DAC), pertanto, definiscono la nozione di "prodotto originario", nonché le procedure e i metodi di cooperazione amministrativa correlati, ai fini dell'applicazione del sistema di preferenze tariffarie generalizzate concesso dall'Unione Europea ai Paesi in via di sviluppo.

Le relative regole di lista sono elencate all'allegato 13 *bis* delle DAC.

Origine preferenziale nella normativa UE – Il cumulo delle lavorazioni nel Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG)

In ambito SPG si distinguono vari tipi di cumulo:

- **Cumulo bilaterale** – quando i prodotti originari della UE subiscono in un Paese SPG una lavorazione non sufficiente. Il prodotto così ottenuto può essere rispedito nella UE dove sarà assoggettato ad un trattamento tariffario preferenziale.
- **Cumulo con la Norvegia, la Svizzera e la Turchia** - Il sistema di preferenze consente di considerare i prodotti originari della Norvegia, della Svizzera o della Turchia come materiali originari del Paese beneficiario quando sono ulteriormente lavorati o incorporati in un prodotto in tale paese e importati nell'Unione europea. Ciò in virtù del fatto che anche la Norvegia, la Svizzera e la Turchia concedono preferenze tariffarie generalizzate, e che i relativi criteri di origine sono corrispondenti a quelli adottati dalla UE. Ovviamente, tali Paesi, secondo il principio di reciprocità, concedono lo stesso trattamento ai prodotti originari dei Paesi SPG che incorporano materiali originali della UE. Questo allargamento del sistema di cumulo bilaterale, però, non è esteso ai prodotti agroalimentari e della pesca.
- **Cumulo regionale** - In questo caso, il cumulo delle lavorazioni (cumulo diagonale) può essere attuato con una serie di lavorazioni che coinvolgono più Paesi del SPG. In particolare, viene applicato ai seguenti quattro gruppi regionali distinti: **a) gruppo I** - Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam; **b) gruppo II** - Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Perù, Venezuela; **c) gruppo III** - Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan, Sri Lanka; **d) gruppo IV** - Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.
Il cumulo regionale resta consentito a condizione che quando invia i materiali a un altro paese del gruppo ai fini del cumulo regionale, ciascun paese, sia esso o no un paese meno sviluppato, applichi la norma di origine prevista nei suoi rapporti commerciali diretti con l'Unione europea. Tuttavia, al fine di evitare distorsioni degli scambi tra paesi con diversi livelli di preferenza tariffaria, taluni prodotti sensibili sono esclusi dal cumulo regionale.
- **Cumulo ampliato** – Tale sistema prevede che il cumulo delle lavorazioni possa essere esteso tra un Paese SPG e un paese con cui l'Unione europea ha un accordo di libero scambio. Il cumulo ampliato può essere concesso dalla Commissione a condizione che i Paesi coinvolti si siano impegnati, tra l'altro, ad assicurare la necessaria cooperazione amministrativa sia con l'Unione europea che tra loro stessi e che il cumulo sia stato notificato alla Commissione da parte del paese beneficiario in questione.

Origine preferenziale nella normativa UE – Le prove di origine in ambito SPG

Il certificato di origine mod. A, cosiddetto “FORM A”, è al momento il documento più utilizzato per provare l’origine preferenziale dei prodotti provenienti dai Paesi SPG, il quale viene presentato alle autorità doganali europee al fine di ottenere un trattamento daziario preferenziale per le merci a cui fa riferimento. Il FORM A è stato adottato nel 1970 dal gruppo di lavoro dell’UNCTAD sulle norme di origine come, per l’appunto, un certificato comune di origine ai fini del SPG. La Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*) è un ente intergovernativo permanente delle Nazioni Unite istituito nel 1963.

L’allegato 17 delle DAC riporta il modello di FORM A attualmente in vigore, il quale deve essere rilasciato su richiesta scritta dell’esportatore del Paese SPG, corredata dei documenti giustificativi appropriati attestanti che i prodotti destinati all’esportazione soddisfano le condizioni per il rilascio.

Per i prodotti di valore totale non superiore a 6.000 euro, esiste la possibilità di attestare l’origine preferenziale con una prova alternativa al FORM A. Si tratta della cosiddetta **“dichiarazione su fattura”** compilata dall’esportatore del Paese SPG in francese o in inglese sulla fattura commerciale oppure sulla bolletta di consegna o su altro documento commerciale che descriva la merce. Per la dichiarazione deve essere utilizzando **il testo riportato nell’allegato 18 delle DAC**, completato con l’indicazione del luogo e della data, con la firma dell’esportatore, nonché con il nome della persona che firma la dichiarazione scritta in modo leggibile.

Occorre segnalare, inoltre, che in tempi recenti la Commissione ha ritenuto che gli esportatori dei Paesi beneficiari siano nella posizione migliore per conoscere l’origine dei loro prodotti e che, pertanto, è appropriato esigere che essi stessi forniscano le attestazioni di origine direttamente ai loro clienti nella UE. In particolare, nelle DAC sono state inserite delle disposizioni concernenti una nuova modalità per provare l’origine preferenziale delle merci provenienti dai Paesi SPG, la cui applicazione è però rinviata. Si tratta di un nuovo sistema di autocertificazione da parte degli esportatori SPG che sostituirà il FORM A, ossia il sistema di certificazione di origine da parte delle autorità pubbliche. E’ il sistema cosiddetto degli esportatori registrati (**REX**) che sarà introdotto a partire dal 1° gennaio 2017.

Per quanto concerne le procedure applicabili in materia di cumulo bilaterale, la prova del carattere originario dei prodotti europei, inviati in un Paese SPG per essere trasformati e per poi essere rispediti in Europa, è fornita producendo:

- la dichiarazione su fattura il cui testo è riportato nell’allegato 18 delle DAC, Per i prodotti di valore totale non superiore a 6.000 euro;
- un certificato di circolazione delle merci “EUR 1”, redatto sul modello contenuto nell’allegato 21 delle DAC, rilasciato dalle autorità doganali della UE

Origine preferenziale nella normativa UE – Altri Paesi e territori beneficiari delle preferenze tariffarie concesse unilateralmente dalla Comunità

Gli articoli da 97 *quinquies* a 122 delle DAC definiscono la nozione di prodotto originario riferita alle preferenze tariffarie concesse unilateralmente dalla UE in favore di Paesi o territori diversi da quelli rientranti nel sistema SPG. In tali casi, la UE concede generalmente ai beni provenienti dai Paesi beneficiari la completa esenzione dei dazi. Tuttavia, i criteri di origine sono più restrittivi rispetto a quelli stabiliti per i Paesi SPG. Ad ogni buon conto, sono criteri del tutto simili a quelli previsti nell'ambito delle misure tariffarie preferenziali reciproche e disciplinati dagli accordi di libero scambio conclusi dalla Comunità.

A titolo esemplificativo, si evidenzia il caso della Repubblica di Moldova, la quale beneficiava già di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG). Attualmente, è uno dei Paesi a cui la UE ha concesso un sistema di preferenze autonomo, in virtù del Regolamento (CE) n. 55/2008 del Consiglio del 21 gennaio 2008 che ne ha contestualmente reso superflua l'inclusione nel gruppo di Paesi SPG.

In questi casi, le c.d. regole di lista sono elencate all'allegato 15 delle DAC.

Per quanto concerne le prove di origine, l'articolo 109 delle DAC dispongono che i prodotti originari dei Paesi o territori beneficiari sono assoggettati ad un trattamento tariffario preferenziale nella UE su presentazione di un certificato di circolazione delle merci EUR, il cui modello figura nell'allegato 21 delle DAC, oppure di una "dichiarazione su fattura", il cui testo è riportato nell'allegato 22 delle DAC.

Gli altri sistemi di preferenze tariffarie non reciproche. Gli Accordi di partenariato economico (EPA) con i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico. L’associazione dei Paesi e territori d’oltremare alla UE.

La normativa europea prevede sistemi di preferenze tariffarie non reciproche anche sulla base di precisi accordi multilaterali di libero scambio Nord-Sud:

- Associazione dei Paesi e territori d’oltremare alla UE (PTOM/LOMB). La Decisione del Consiglio del 27 novembre 2001 relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità europea (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L 314 DEL 30/11/2011) prevede, tra l’altro, che i prodotti originari di tali Paesi possano essere importati nella UE in esenzione dei dazi all’importazione. La nozione di prodotti originari e i relativi metodi di cooperazione amministrativa sono definiti nell’allegato III della Decisione in argomento.
- Accordo di partenariato economico (EPA) con i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). il progressivo raggiungimento dell’indipendenza da parte delle ex colonie europee determinò la necessità di adattare la base giuridica delle relazioni commerciali con tali Paesi al loro nuovo *status di Stati indipendenti*. Attualmente è in vigore l’Accordo di partenariato tra la Comunità europea e i Paesi ACP, firmato a Cotonou (Benin) il 23 giugno 2000, di durata ventennale. L’Accordo di Cotonou ha instaurato un regime di preferenze commerciali non reciproche, per quanto le merci originarie degli Stati ACP possano beneficiare anche delle preferenze previste in ambito SPG. I prodotti originari degli Stati ACP, con la sola eccezione di alcuni prodotti agricoli, sono ammessi all’importazione nella UE in esenzione dei dazi doganali. In tale ambito, le norme di origine sono attualmente definite dal Regolamento (CE) n. 1528/2007.
- Accordo di partenariato economico (EPA) con gli Stati CARIFORUM (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della UE L 289 del 30/10/2008). Si tratta dei Paesi caraibici, comunque rientranti nell’accordo ACP. Con tali Paesi, in considerazione dei loro sforzi volti a promuovere l’integrazione regionale tra loro la UE ha sottoscritto un ulteriore Accordo di partenariato economico, decisamente più completo rispetto a quello ACP. E’ un EPA dove viene evidenziata la necessità di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati dell’area caraibica. Le regole di origine preferenziale, per quanto identiche a quelle individuate in ambito ACP, sono state inserite anche nell’EPA in argomento mediante uno specifico Protocollo allegato. Si tratta del PROTOCOLLO I relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa.

I criteri di origine sono praticamente identici a quelli già esaminati. Va però specificato che il sistema del cumulo non si applica esclusivamente ai beni utilizzati nella produzione che siano originari della UE, di ognuno dei PTOM e degli altri Stati ACP. Gli stati ACP possono considerare originarie anche le materie prime di origine Sud Africa, nonché quelli dei Paesi in via di sviluppo vicini non ACP e non PTOM.

Origine preferenziale nella normativa UE – Schemi preferenziali reciproci - I Protocolli relativi alla definizione di prodotto originario.

Protocollo di origine fra la UE e..... Gazzette Ufficiali della UE	Tipo di cumulo applicabile
Area Pan Euro Mediterranea	
SVIZZERA (codice ISO: CH) GUUE L 45 del 15.02.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
ISLANDA (codice ISO: IS) GUUE L 131 del 18.05.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
NORVEGIA (codice ISO: NO) GUUE L 117 del 2.05.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
SPAZIO ECONOMICO EUROPEO (UE-Islanda-Norvegia-Liechtenstein) (codice ISO: SEE) GUUE L 321 del 1.12.2005	Cumulo bilaterale, cumulo totale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
ISOLE FAER ØER (codice ISO: FO) GUUE L 110 del 24/04/2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
TURCHIA (codice ISO: TR) GUUE L 265 del 26.09.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
ISRAELE (codice ISO: IL) GUUE L 20 del 24.01.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
ALGERIA (codice ISO: DZ) GUUE L 297 del 15.11.2007	Cumulo bilaterale, cumulo totale (con Marocco, Tunisia e UE) e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
TUNISIA (codice ISO: TN) GUUE L 260 del 21.09.2006	Cumulo bilaterale, cumulo totale (con Marocco, Algeria e UE) e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
MAROCCO (codice ISO: MA) GUUE L 336 del 21.12.2005	Cumulo bilaterale, cumulo totale (con Tunisia, Algeria e UE) e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
CISGIORDANIA E STRISCIA DI GAZA (codice ISO: PS) GUUE L 298 del 13.11.2009	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo
GIORDANIA (codice ISO: JO) GUUE L 209 del 31.07.2006	Cumulo bilaterale e cumulo diagonale pan euro mediterraneo

I Protocolli relativi alla definizione di prodotto originario.

Gli Accordi Pan Euro Mediterranei

Negli schemi preferenziali reciproci, le regole di origine sono indicate in appositi Protocolli allegati ai relativi Accordi di libero scambio. Tali Protocolli hanno, di fatto, una struttura standardizzata e con regole pressoché identiche. In sede di negoziato, infatti, la Commissione ha sempre cercato di soddisfare la necessità della coerenza, assimilando le regole preferenziali dell'ALS alle regole standard della UE. Ad ogni buon conto, i Protocolli relativi alla nozione di origine adottati nella c.d. zona Pan Euro Mediterranea hanno alcune importanti peculiarità.

La *Conferenza di Barcellona*, tenutasi il 27 e 28 novembre 1995 nella città catalana fra gli allora quindici Ministri degli Esteri degli Stati membri della UE e gli omologhi dei Paesi del mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Cisgiordania e Striscia di Gaza (Palestina), Giordania, Siria e Libano) ha gettato le basi per l'istituzione di un ampio sistema di cooperazione . Nell'ambito di quello economico e finanziario, è stata decisa la creazione di una zona di libero scambio basata su singoli accordi contenenti norme sull'origine identiche a quelle degli accordi "Pan europei già esistenti". La peculiarità più rilevante dei relativi criteri di origine consiste nel fatto che, a determinate condizioni, è possibile applicare il cumulo diagonale delle lavorazioni. Si tratta del c.d. "cumulo Pan Euro Mediterraneo", che può essere utilizzato con i materiali provenienti da tutti i Paesi della zona di libero scambio. Ma può essere applicato soltanto se i Paesi di fabbricazione e di destinazione finale hanno concluso accordi di libero scambio contenenti norme di origine identiche e con tutti i Paesi che partecipano all'acquisizione del carattere originario, ossia con tutti i paesi di cui sono originari i materiali utilizzati. I materiali originari di Paesi che non hanno concluso accordi con i Paesi di fabbricazione e di destinazione finale, pertanto, sono considerati non originari. Atteso che non tutti i Paesi della zona Pan Euro mediterranea hanno completato la stipula di reciproci accordi di libero scambio, il cumulo in argomento viene definito a "**geometria variabile**". In ambito Pan Euro mediterraneo, infatti, oltre alle prove di origine prima esaminate (certificato EUR 1 e dichiarazione su fattura), sono previste ulteriori prove documentali, ossia il **certificato Eur Med** e la **dichiarazione su fattura Eur Med**. La peculiarità di queste ultime prove di origine è quella di evidenziare con quale Paese sia stato eventualmente applicato il cumulo delle lavorazioni per ottenere i prodotti a cui fanno riferimento. Considerate le caratteristiche prima esposte del cumulo Pan Eur Med, definito a "geometria variabile", talvolta è necessario che negli scambi commerciali nella zona di libero scambio l'origine preferenziale delle merci venga attestata con certificati EUR Med oppure da dichiarazioni su fattura Eur Med.

Gli Accordi Pan Euro Mediterranei

La peculiarità degli scambi con la Turchia

In ambito Pan Euro mediterraneo per la corretta applicazione delle regole di origine occorre tener conto di numerose peculiarità ed eccezioni. Ad esempio, si deve considerare che gli scambi commerciali fra la Turchia e la Comunità avvengono sulla base della nozione di libera pratica, che si attua nel contesto di un'unione doganale e non in base ad un ALS come con gli altri partner della zona Pan Euro mediterranea. In pratica, la UE e la Turchia adottano le medesime misure tariffarie per i beni provenienti da Paesi terzi, i quali possono poi essere oggetto di libero scambio reciproco sulla scorta di un documento doganale, denominato **“ATR” che ne attesta la libera pratica**. Il documento ATR viene rilasciato indistintamente per tutti i prodotti oggetto di scambio tra la UE e la Turchia, indipendentemente dal fatto che siano originari o meno di uno dei due partner. Pertanto, quando un prodotto originario ricompreso nell'unione doganale viene esportato dalla Comunità in Turchia, o viceversa, non per essere immesso in consumo, bensì per essere riesportato in un altro Paese Pan Euro mediterraneo, tal quale ovvero a seguito di lavorazioni o trasformazioni, unitamente al certificato ATR, che attesta la libera pratica, dovrà essere rilasciata una particolare ***dichiarazione del fornitore*** che ne attesta l'origine.

Gli Accordi Pan Euro Mediterranei

La peculiarità della regola del *draw-back*

Nei Protocolli “origine” sottoscritti prima della creazione della zona di libero scambio Pan euro mediterranea, ossia in quelli Pan europei (Ce-Turchia, Ce- Svizzera, Ce-Norvegia, Ce-Islanda e Spazio Economico Europeo), in quello di cui all’Accordo Ce-Israele, nonché in quello di cui all’Accordo Ce-Isole Faeroer, contrariamente a quanto previsto negli schemi preferenziali del SPG e a quelli autonomi, vige il divieto di applicare la regola del *draw-back*. Si tratta di quella regola generale di origine che consente la restituzione o l’esenzione dei dazi doganali applicabili alle materie prime di origine terza utilizzate dai produttori dei Paesi partner. Nei singoli Protocolli ‘origine’ con i Paesi del mediterraneo, con l’eccezione di quello con Israele, invece, il predetto divieto di restituzione o di esenzione non era contemplato, o meglio, il divieto era applicabile solo agli esportatori comunitari, ma non a quelli dei Paesi partner. Coi Protocolli “origine” Pan Euro Med, la UE ha voluto continuare a garantire ai Paesi del mediterraneo, eccetto Israele, l’opportunità di applicare la regola in argomento, garanzia, però, non concessa dagli altri Stati della zona di libero scambio. Pertanto, la regola del *draw-back* può essere applicata solo con riferimento agli scambi tra la UE e i Paesi mediterranei di “prodotti originari” della Comunità o dell’altro Paese del mediterraneo, con l’eccezione di Israele, senza che venga applicata la regola del cumulo con i prodotti originari di uno degli altri Paesi della zona Pan euro mediterranea. In tale contesto, nella produzione di beni con materie prime di origine terza, esenti da dazio in virtù della regola del *draw-back*, il fabbricante del Paese mediterraneo potrà applicare il solo cumulo bilaterale delle lavorazioni utilizzando anche altre materie prime comunitarie, ma non quelle originarie di altri Paesi della zona (cumulo diagonale Pan euro mediterraneo). Inoltre, quale prova di origine preferenziale dei prodotti così ottenuti, l’esportatore del Paese mediterraneo potrà utilizzare solo il certificato EUR 1 o la dichiarazione su fattura. Si desume, quindi, che in tutti gli Accordi Pan Euro mediterranei, nel caso di rilascio di certificato Eur Med o di dichiarazione su fattura Eur Med, per eventualmente consentire la successiva applicazione del cumulo diagonale, opera il divieto di restituzione o di esenzione laddove siano utilizzate, nella fabbricazione, materie prime non originarie. Pertanto, i prodotti originari dei Paesi partner del sud del mediterraneo, importati nella UE con trattamento daziario preferenziale concesso sulla base di un certificato Eur.1 o di una dichiarazione su fattura, non potranno essere considerati originari se rivenduti in altri Paesi della zona di libero scambio, sia tal quali che incorporati in un prodotto nuovo fabbricato nella UE (applicazione del cumulo diagonale Pan Euro mediterraneo).

La peculiarità dei Protocolli origine col Sud Africa e con la Corea del Sud

Per quanto concerne i Paesi partner diversi da quelli della zona Pan Euro Mediterranea, vale la pena accennare brevemente alle peculiarità del Protocollo origine sottoscritto con il Sud Africa e di quello con la Corea del Sud.

Ai fini del rispetto della nozione di prodotto originario relativa agli scambi commerciali preferenziali con il Sud Africa, oltre all'applicazione del cumulo bilaterale, è consentito anche il cumulo delle lavorazioni con materiali originari degli Stati ACP.

La caratteristica principale del Protocollo con la Corea del Sud è che non prevede una prova di origine alternativa alla dichiarazione su fattura rilasciata direttamente dall'esportatore, non essendo prevista una certificazione emessa dalle autorità doganali (EUR.1). Come in tutti gli altri Protocolli origine, la dichiarazione su fattura può essere rilasciata da qualsiasi esportatore per spedizioni di merci dal valore non superiore ai 6.000 euro. Per scambi dal valore superiore, invece, occorre che l'esportatore sia stato preventivamente autorizzato dalle competenti autorità a rilasciare la dichiarazione in argomento. Pertanto, mentre negli altri schemi preferenziali lo *status* di *esportatore autorizzato* è concesso solo a chi effettua regolari esportazioni verso il Paese partner, negli scambi con la Corea del Sud un operatore economico ha necessità di ottenere lo status anche per una sola vendita occasionale di prodotti dal valore complessivo superiore ai 6.000 euro.