

UN COMMENTO ALLE LINEE GUIDA SULL'ORIGINE NON PREFERENZIALE

Di Franco Potente

Dopo più di due anni in cui gli operatori doganali si sono trovati loro malgrado in una situazione di obiettiva incertezza riguardo ai criteri di applicazione dell'art. 60 par. 2 CDU, (origine non preferenziale delle merci alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi), l'Agenzia delle Dogane, con nota prot. 70339/RU del 16 luglio (si veda Euroscambi # 180118), ha fornito la propria autorevole interpretazione sotto forma di Linee Guida.

La delicatezza e complessità delle problematiche in discussione è stata sottolineata dall'Agenzia facendo riferimento ai quesiti ricevuti e alla necessità di sentire in materia i servizi TAXUD della Commissione. Peraltro, per gli operatori economici italiani la problematica è particolarmente scottante, in quanto l'origine non preferenziale è decisiva per la corretta attribuzione del "Made in Italy".

Ricapitolando i termini della questione, i dubbi sollevati dopo l'entrata in vigore della nuova normativa unionale erano fondamentalmente tre:

1. In quali casi risultavano applicabili le regole residuali di capitolo contenute nell'Allegato 22-01 Reg. 2015/2446?
2. Come comportarsi quando non soltanto la voce, ma nemmeno il capitolo era presente nell'Allegato?
3. Erano ancora valide, almeno a livello indicativo le regole di lista presenti sul sito della Commissione Europea, nonostante l'esplicito *disclaimer* che la pagina non era stata aggiornata al CDU?

Le Linee Guida dell'Agenzia forniscono risposte a queste tre domande, ricorrenti nella pratica doganale e conseguentemente nei quesiti dei nostri lettori; purtroppo, permane ancora un margine di ambiguità, di cui diremo.

Le domande 2 e 3 ricevono risposte articolate e si integrano a vicenda. Ci dice infatti l'Agenzia che per le merci non ricomprese nell'Allegato 22-01 RD fungono da ausilio le regole di lista della Commissione, che riprendono la posizione comune UE in sede dei negoziati OMC sull'armonizzazione delle regole di origine. Dobbiamo dunque ritenere che il *disclaimer* sul mancato aggiornamento tuttora presente a capo di pagina (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/nonpreferential-origin/introduction_en) sia da intendere come mancato adeguamento dei riferimenti normativi, senza che la sostanza (ossia, la posizione comune) sia cambiata. Entrambi gli esempi contenuti nelle Linee Guida (VD 9205 e VD 8302) sono riferiti a capitoli (appunto 92 e 83) del tutto assenti dall'Allegato. Sarebbe stata una scelta più oculata e maggiormente esplicativa della possibile casistica portare un esempio di una voce non presente, ma all'interno di un capitolo esistente. Comunque, per le merci non comprese nell'Allegato 22-01 possiamo tranquillamente andare a vedere le regole di lista o, ma solo qualora l'ultima trasformazione non sia da considerare economicamente giustificata, il criterio residuale generale di cui all'art 33 par. 3 RD, basato sul valore della maggior parte dei materiali.

Quando, allora, è applicabile la regola residuale di capitolo, presente in ogni capitolo compreso nell'Allegato 22-01? La nota dell'Agenzia precisa, in grassetto: **solo nel caso in cui non sia possibile attribuire l'origine non preferenziale sulla base della regola primaria si ricorre alla regola residuale di capitolo**. L'esempio, riferito agli apparecchi di illuminazione della VD 9405, è esplicativo. La regola primaria prevede il cambio di voce tariffaria (CTH); se fabbrico un apparecchio di illuminazione utilizzando una componente non originaria che va anch'essa classificata alla VD 9405, non rispetto la regola del cambio di voce, quindi la regola primaria è inapplicabile, poiché non esiste una trasformazione sostanziale ai sensi dell'art. 60 CDU. In questo caso dovrò applicare per determinare l'origine la regola residuale di capitolo, ossia stabilire, sulla base dell'analisi dei valori delle diverse componenti, quale sia il Paese o Territorio dal quale è originaria la maggior parte dei

materiali utilizzati nella fabbricazione del prodotto finito. E' interessante notare che, per seguire l'esempio, il fatto che non vi sia cambio di voce rispetto alla componente non originaria (lo Strip reel cinese), non significa automaticamente che il prodotto finito rimanga per questo di origine cinese; è invece sempre necessario calcolare e confrontare il valore dei materiali. A conti fatti, nell'esempio, il prodotto finito è di origine Italia.

Rimane non esplicitamente trattato e non esemplificato il caso in cui un prodotto non sia presente nell'Allegato a livello di voce, ma sia comunque presente il capitolo; ricordiamo che ogni capitolo presente in Allegato ha almeno una regola primaria (anche riferita a una sola voce) e la propria regola residuale. Ora, mentre nel paragrafo 2 l'Agenzia scrive che *"per i prodotti non codificati nell'allegato 22-01 (...) è possibile avvalersi delle regole di lista"* e si dovrebbe intendere una **mancata codificazione della voce**, nel paragrafo 3, nel presentare un semplice diagramma riassuntivo, si dice: *"nei casi in cui l'allegato 22-01 non contenga alcuna regola per il capitolo di interesse, si può fare ricorso alle regole contenute nella posizione comune"*. Ma poiché ogni capitolo ha la propria regola residuale, da questa formulazione si evincerebbe che quando in Allegato sia presente il capitolo, anche se magari con una sola voce, che non è quella che ci riguarda, non potremo mai applicare le regole di lista, bensì la regola residuale. In questo modo, le regole residuali, appena uscite dalla porta (si applicano **solo nel caso in cui non sia possibile attribuire l'origine non preferenziale sulla base della regola primaria si ricorre alla regola residuale di capitolo**), rientrano dalla finestra (se in Allegato trovo il capitolo, ma non la voce, devo applicare la regola residuale). Riteniamo tale interpretazione criticabile e ci auguriamo sia dovuta a un'espressione infelice. In tale evenienza, argomentiamo noi, si deve rientrare invece nel caso in cui, non esistendo regola primaria, andremo ad applicare la posizione comune; altrimenti, dovremmo sempre applicare la regola residuale di capitolo, con conseguenze il più delle volte paradossali. Facciamo noi un esempio, giacché non ci ha pensato l'Agenzia. Fabbrichiamo in Italia, partendo da argento semilavorato non originario della VD 7106, una medaglia commemorativa in argento con disegni e incisioni, da classificare quale oggetto di oreficeria all'interno della VD 7114. Se consultiamo l'Allegato 22-01, troviamo che all'interno del capitolo 71 è presente solo la VD 7117 con propria regola primaria e la consueta regola residuale di capitolo. Se vale l'interpretazione per cui in assenza di regola primaria per la voce si consulta la "posizione comune", chiaramente l'oggetto finito avrà origine Italia, in quanto vi è stato il cambio di voce richiesto. Se dovessimo invece considerare la regola residuale relativa a tutto il capitolo, basata sul valore dei materiali, ci troveremmo di fronte alla conseguenza che la nostra medaglia, fabbricata in un laboratorio di oreficeria italiano attrezzato allo scopo, avrebbe la stessa origine dell'argento utilizzato nella lavorazione.

E' del tutto evidente che applicando pedissequamente il principio "in mancanza di una regola primaria, se c'è una regola residuale di capitolo, la applico" (quindi mi baso solo sul valore dei materiali impiegati), vado a perdere del tutto proprio **il concetto basilare dell'articolo 60 CDU, quello dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale!** Riteniamo invece che le regole residuali si applichino quando non esiste un'ultima trasformazione sostanziale, come definita dalle regole primarie dell'Allegato e, in mancanza, dalla posizione comune. Del resto, una volta escluse le operazioni minime (oggi elencate nell'art. 34 RD), il cambio di voce tariffaria è sempre stato considerato sufficiente e il principio generale non è cambiato passando dall'art. 24 CDC all'art. 60 CDU.

Quindi la nostra domanda numero 1 (In quali casi risultano applicabili le regole residuali di capitolo contenute nell'Allegato 22-01 Reg. 2015/2446?) ci sembra ricevere nelle Linee Guida una risposta ambigua e francamente poco plausibile.

Con l'occasione, ricordiamo che l'Allegato 22-01 è stato recentemente modificato – ma non nei principi generali della sua applicazione – dal Reg. 2018/1063.