



prot.148230RU

all.3

Roma, 31.12.2013

Alle Direzioni Interregionali, Regionali e Provinciali dell'Agenzia delle Dogane

LORO SEDI

Agli Uffici delle Dogane

LORO SEDI

All'Ufficio Centrale Antifrode

Alla Direzione Centrale Accertamenti e Controlli

Alla Direzione Centrale Affari Giuridici e Contenzioso

SEDE

OGGETTO: Origine delle merci – Sistema delle Preferenze Generalizzate – Linee guida sull'abrogazione del reg.732/2008 con effetto dal 1° gennaio 2014 e contestuale applicazione delle preferenze previste dal reg.978/2012 già in vigore dal 20 novembre 2012 (art.43, par.2)

Premessa

Ai sensi dell'art.41 del regolamento (UE) n.978 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, pubblicato nella G.U.C.E. serie L n.303 del 31 ottobre 2012 (e riportato, per maggiore brevità in allegato n.1

alla presente nota privo dei corposi allegati cui comunque si rimanda), il regolamento (CE) n.732 del Consiglio del 22 luglio 2008 relativo al sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo dal 1° gennaio 2009, prorogato dal regolamento (UE) n.512 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011, “è abrogato con effetto dal 1° gennaio 2014”.

I riferimenti al regolamento abrogato, precisa altresì lo stesso articolo 41, si intendono fatti al regolamento di cui all'allegato 1 conformemente alla tavola di concordanza figurante all'allegato X dello stesso, cui si rimanda anche al fine di ottenere rapidamente una tavola sinottica delle “vecchie” norme riconfermate dalle “nuove”.

I. Principi generali

Il regolamento 978/2012 conferma sostanzialmente le finalità di cui al precedente del 2008 per cui il sistema delle preferenze generalizzate “dovrebbe” consistere in un regime generale concesso “a tutti” i paesi e territori beneficiari e in due regimi speciali “orientati alle diverse esigenze in materia di sviluppo dei paesi in situazioni economiche analoghe”, (cfr. dal n.8 al n.10 considerando del reg. allegato, di seguito il regolamento).

Il sistema (cfr. art. 1, par.2, del regolamento) è articolato, dunque, nei seguenti tre regimi di preferenze tariffarie:

- a) un regime generale
- b) un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (cd. SPG+)
- c) un regime speciale a favore dei paesi meno sviluppati (cd. EBA – “*Everything But Arms*” – Tutto Tranne le Armi).

Ai fini dei sopra indicati regimi (v. art.33, par.2) “le norme di origine relative alla definizione della nozione di prodotti originari, le procedure e i metodi di cooperazione amministrativa sono quelli stabiliti dal regolamento (CEE) n.2454/93.”

Formano, pertanto, parte integrante del sistema le disposizioni di cui alla sezione 1 (“Sistema delle Preferenze Generalizzate” – artt. da 66 a 97quater) del capitolo 2 (“Origine preferenziale”) delle disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario (reg.2454/93 cit. come recentemente modificato nella sezione citata dai regolamenti: (UE) n. 1063/2010 della Commissione del 18 novembre 2010 e di esecuzione (UE) n.530/2013 della Commissione del 10 giugno 2013), nonché, in particolare, le regole di lista delle lavorazioni/trasformazioni conferenti carattere originario SPG dell'allegato 13bis, corredato di note introduttive, richiamato dall'art.76 e ss, inserito dal cit. reg.1063/2010 e già modificato dal cit. reg. di esecuzione n.530/2013 ed al quale interamente si rimanda.

2. Paesi beneficiari

A differenza del regolamento abrogato con effetto dal 1.1.2014 che ricomprendeva in un unico quadro sinottico (vecchio all.I al reg.732/2008) la situazione complessiva dell'intero sistema vigente, il regolamento 978/2012 distribuisce l'elenco dei paesi beneficiari in 4 distinti elenchi, (all.I, II, III e IV peraltro modificati, tranne il III, dal regolamento delegato (UE) n.1421/2013 del 30 ottobre 2013 pubblicato nella GUCE serie L n.355 del 31 dicembre 2013), ai quali rispettivamente si rimanda per la lista:

I) dei paesi (e territori provvisti di amministrazioni doganali autonome rilevanti per le statistiche dell'Unione curate da Eurostat) teoricamente ammissibili ad uno dei tre regimi sopra- indicati sub I. – nel presupposto che, ancorché di fatto esclusi, “il regime generale tiene conto della possibile evoluzione delle necessità sul piano dello sviluppo, del commercio e delle finanze e rimane aperto nel caso in cui la situazione di un paese dovesse cambiare” (v. considerando n.9 ultimo periodo – es: vi figurano ancora praticamente tutti i paesi dei previgenti sistemi, compresi i significativi casi della Russia e del Brasile) ;

II) dei paesi effettivamente beneficiari del regime generale di cui all'art.1, par.2, lett.a), ai quali si applicano le riduzioni tariffarie previste dall'art.7 per i prodotti indicati nell'allegato V come sensibili (S), par.2 (3,5% - 20% per i prodotti tessili) per i dazi *ad valorem*, par.4 (30%) per i dazi specifici e par.5 (nessuna riduzione sulla componente specifica) per quelli misti e si sospendono completamente i dazi per i prodotti ivi indicati, invece, come non sensibili (NS).

III) dei paesi beneficiari del regime speciale SPG+ (incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo) di cui all'art.1, par.2, lett.b) v. infra sub 5.;

IV) dei paesi beneficiari del regime speciale a favore dei paesi meno sviluppati (cd. EBA) di cui all'art.1, par.2, lett.c) v. infra sub 6..

3. Prodotti beneficiari

3.1 I prodotti per i paesi di cui al sopra citato allegato II (regime generale) figurano all'allegato V e sono soggetti all'applicazione automatica del principio di graduazione riportato nell'art.8. Le sopra riportate riduzioni e sospensioni tariffarie dell'art.7, cioè, sono sospese per quanto concerne i prodotti di una sezione SPG (di cui all'all.V) di un paese beneficiario dell'SPG qualora, per tre anni consecutivi, il valore medio delle importazioni di tali prodotti nell'Unione provenienti da tale paese beneficiario dell'SPG ecceda le soglie fissate nell'allegato VI. Le soglie sono calcolate in percentuale (17,5% e 14,5% per il solo settore tessile di cui ai capitoli da 50 a 63 della tariffa, cfr. all.VI) del valore totale delle importazioni nell'Unione degli stessi prodotti provenienti da tutti i paesi beneficiari dell'SPG. Non del tutto irrilevante appare ricordare anche in tale

contesto che la definizione nella specifica colonna destra del ripetuto allegato V di un prodotto di una specifica voce doganale come non sensibile/sensibile è il discrimine da tenere sempre in considerazione per l'applicazione relativamente allo specifico prodotto di una sospensione completa dai dazi di cui al par.1 del cit. art.7, oppure di una riduzione di cui ai sopra menzionati parr.2, 4 o 5 dello stesso articolo.

3.2 I prodotti per i paesi meno sviluppati che beneficeranno del programma di cui al regime speciale per lo sviluppo sostenibile ed il buon governo (SPG+,v. infra sub 5.) figurano all'allegato IX.

3.3 Per tutti gli altri paesi meno sviluppati (regime speciale EBA – *Everything But Arms*), ai sensi dell'art.18, paragrafo 1, “i dazi della tariffa doganale comune sono totalmente sospesi per tutti i prodotti dei capitoli da 1 a 97 della nomenclatura combinata, esclusi quelli di cui al capitolo 93” (appunto relativo alla classifica delle armi e munizioni). Da rilevare che le importazioni in tale regime di zucchero, in considerazione dell'attuale organizzazione comune del relativo mercato, degli attuali accordi di partenariato economico per l'accesso allo stesso (cfr. considerando n.17), nonché delle tuttora regolamentate campagne di commercializzazione dal 2009/2010 al 2014/2015 (cfr., tra gli altri, il reg. (CE) n.828/2009 della Commissione), “richiedono una licenza di importazione” almeno fino al 30 settembre 2015 (cfr. art. 18, par.2).

Come disposizione comune ai tre regimi di “abbattimento daziario” giova ad ogni buon fine menzionare l'art.34, ai sensi del quale il dazio è totalmente sospeso se l'aliquota di un dazio *ad valorem* per una singola dichiarazione d'importazione, ridotta conformemente al regolamento, è pari o inferiore all'1%, ovvero se quella di un dazio specifico, invece, è \leq a 2 €, (cfr. par. 2 art. cit.).

4. Misure di salvaguardia

Oltre alla automatica applicazione del principio di graduazione sopra menzionato sub 3., costituiscono una valida misura di salvaguardia per le concorrenti produzioni degli stati membri dell'Unione anche gli articoli del regolamento (dal 22 al 32) riservati alla dettagliata procedura di inchiesta che la Commissione può avviare “su domanda di uno Stato membro, di una persona giuridica, o di un'associazione priva di personalità giuridica che agisce a nome dei produttori dell'Unione, o su iniziativa della Commissione” stessa (cfr. art. 24, par.2) “qualora i produttori dell'Unione subiscano un deterioramento della loro situazione economica e/o finanziaria” (cfr. art.23), nonché alla particolare salvaguardia nei settori tessile, dell'agricoltura e della pesca (artt.29 e ss.).

Al fine di stabilire se sussistono le suddette condizioni di deterioramento della produzione interna all'Unione, “in stretta cooperazione con gli Stati

membri” la Commissione “assicura” il controllo delle importazioni dei prodotti rientranti nelle voci doganali indicate all’art.35, par.4.

Ai sensi dell’art.24, par.4, l’inchiesta si deve concludere entro un anno di tempo, e, se entro tale termine non è pubblicato alcun atto di esecuzione, tutte le misure preventive urgenti eventualmente adottate cessano automaticamente e i dazi della tariffa doganale comune riscossi a seguito di tali misure sono rimborsati (cfr. art.27).

5. SPG+

Nel decennale processo di progressiva “de-generalizzazione e contestuale regionalizzazione” delle preferenze tariffarie unilateralmente concesse, le istituzioni comunitarie hanno individuato tra i paesi meno sviluppati, che dal 1° gennaio 2014 beneficiano, quindi, del regime speciale EBA (Tutto Tranne le Armi) di cui all’art.1, par. 2 lett. c), una quindicina di paesi prevalentemente dell’ex Comunità degli Stati Indipendenti e dell’America latina (v. allegato 2 alla presente nota, estratto dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo SEC 536 finale del 10.5.2011), i quali, se, ai sensi dell’art.9, par.1, lett.b), tra l’altro, hanno ratificato “tutte le convenzioni elencate nell’allegato VIII”, possono beneficiare per l’importazione dei loro prodotti nella UE di una sospensione daziaria completa su tutti i prodotti dell’allegato IX, ad eccezione delle gomme da masticare, il cui “dazio specifico è limitato al 16% del valore in dogana” (cfr. art. 12, par.2).

Poiché la Commissione si fa garante sia dell’effettiva procedibilità della domanda che dell’effettivo rispetto degli obblighi e delle condizioni per l’ammissione del paese istante al particolare regime agevolato SPG+ secondo un complesso articolato di norme di cui agli articoli da 9 a 16 del regolamento, l’allegato III contenente la lista di cui al precedente punto 2.III risulta tuttora formalmente vuoto ed è, pertanto, soggetto a progressivo “riempimento” in forza di atti delegati, secondo i poteri conferiti alla stessa Commissione ex art.10, par.4 e art.36.

Allo stato attuale, tuttavia, secondo una ricompilazione operata dalla competente DG TRADE (e non DG TAXUD) risulterebbero riconfermati nel 2014 nella categoria SPG+ solo i seguenti 10 paesi (di cui alcuni non presenti nella lista dei 15 di cui all’ allegato presentato nel 2011 al Parlamento): Armenia, Azerbaigian (solo fino al 22 febbraio 2014), Bolivia, Capo Verde, Ecuador, Georgia, Mongolia, Pakistan, Paraguay e Perù.

6. EBA

Si rinvia ai punti precedenti ed in particolare al punto 3.3

7. Misure transitorie generali

7.1 Come già indicato in premessa, a far data dal 1° gennaio 2014 il nuovo SPG esclude un gran numero di paesi dal funzionamento effettivo

delle riduzioni tariffarie sui loro prodotti, lasciandoli solo teoricamente ammissibili al sistema (v. sopra *p. 1.*) e, di conseguenza, ben 60 paesi cessano di essere considerati paesi beneficiari SPG. In un documento di lavoro dell'11 dicembre 2013 tuttora in trattazione, la Commissione europea (DG TAXUD) afferma che "ciò pone problemi per le merci originarie di questi paesi nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema".

7.2 Nel trattare quanto al precedente punto, la Commissione aggiunge che "è necessario chiarire le questioni riguardanti le merci introdotte nel territorio doganale UE prima del 1.1.2014, che, come tali, possono ancora beneficiare del trattamento SPG fino a tale data loro spettante"

7.3 Dall'articolo 67 del codice doganale comunitario (di seguito CDC di cui al reg. 2913/92) deriva che, "salvo disposizioni specifiche contrarie, la data da prendere in considerazione per l'applicazione di tutte le disposizioni che disciplinano il regime doganale per il quale le merci sono dichiarate è la data di accettazione della dichiarazione da parte dell'autorità doganale." Pertanto, considerando anche la portata dell'art.43, par.2, del regolamento in oggetto, a termini del quale "esso si applica a decorrere dal 20 novembre 2012" proprio per concedere agli operatori un congruo lasso di tempo per familiarizzare con il nuovo sistema, la Commissione afferma nel suo documento di lavoro che "è abbastanza chiaro che le disposizioni in parola non dispongono in maniera specifica e contraria e non forniscono alcuna misura transitoria. Tuttavia", viene aggiunto "la lettura combinata con il citato art.67 CDC porta alla conclusione che, se l'importatore vuole beneficiare del sistema SPG, le relative dichiarazioni di immissione in libera pratica di merce originaria di un paese che cessa di essere beneficiario SPG dal 1° gennaio 2014 devono essere depositate ed accettate dalle autorità doganali al più tardi il 31 dicembre 2013."

7.4 Nel caso di merce introdotta nel territorio doganale UE nel 2013, ma non svincolata per la libera pratica prima del 1° gennaio 2014 in quanto vincolata ai regimi del deposito o del traffico di perfezionamento attivo la Commissione opera due distinzioni:

- 7.4.1 Se la merce è introdotta in deposito doganale di tipo D nel 2013 e successivamente dichiarata per la libera pratica nel 2014, la stessa merce non è legittimata al trattamento preferenziale del sistema pre-vigente (anche ammettendo che, invece, nel 2013 lo sarebbe potuta essere). In tal caso, infatti, l'aliquota di dazio di importazione da applicare è quella della tariffa doganale comune del tempo in cui nasce l'obbligazione doganale e quindi l'aliquota applicabile dal 1° gennaio 2014.

- 7.4.2 Qualora, invece, si tratti di merce vincolata nel 2013 a traffico di perfezionamento attivo con il sistema della sospensione e successivamente dichiarata per l'immissione in libera pratica nel 2014, questa è invece legittimata al trattamento tariffario preferenziale previsto dal sistema pre-vigente, poiché proprio con riferimento a tale regime l'art.121 CDC dispone che "quando sorga un'obbligazione doganale, l'importo della stessa è determinato in base agli elementi di tassazione in vigore per le merci

d'importazione al momento dell'accettazione della dichiarazione relativa al vincolo di tali merci al regime di perfezionamento attivo”.

7.5 La Commissione europea affronta infine il caso in cui il problema del regime transitorio attenga alla prova d'origine eventualmente non disponibile al tempo dello svincolo operato nel 2013 e presentata solo nel 2014. Anche in questo caso vengono figurati due diversi scenari:

- 7.5.1 se l'importatore si è premunito di un'autorizzazione alla dichiarazione incompleta di cui agli artt.256 e 257 e la dichiarazione di immissione in libera pratica è stata accettata dalle autorità doganali prima del 31 dicembre 2013 con la richiesta del trattamento preferenziale, la prova d'origine, generalmente un Form A, se rilasciata al momento dell'esportazione nel 2013 o anche *a posteriori* nel 2013 o 2014 può essere di conseguenza accettata e l'autorizzazione condizionata alla preferenza può altresì essere confermata.

- 7.5.2 se, invece, l'importatore non si è premunito con un'autorizzazione alla dichiarazione incompleta non si può configurare un'accettazione condizionata precedente all'1.1.2014 del trattamento preferenziale richiesto.

7.6 Con riguardo, infine, all'ipotesi residuale generale che paesi beneficiari fino al 31 dicembre 2013 possano o meno dopo il 1° gennaio 2014 rilasciare *a posteriori* certificati Form A relativamente ad operazioni di esportazione iniziate prima del 31 dicembre 2013, la DG TAXUD – Task Force 1 – è dell'opinione che tale legittimazione non dovrebbe essere denegata ai paesi che assumono dal 2014 lo status di “ex beneficiari”, solo in considerazione del fatto che essi, ancorché non più “legalmente abilitati” al rilascio, rimangono pur sempre formalmente obbligati ad una forma di residuale cooperazione amministrativa con le autorità doganali degli stati membri.

8. Sud Africa

Una particolare attenzione da parte della DG TAXUD è stata riservata, tra i 60 paesi che usciranno dal regime generale, alla particolare situazione della Repubblica Sudafricana che, come è noto, ha beneficiato fino all'ultimo quinquennio 2008-2013 del doppio regime preferenziale sia in forza del sistema generale SPG che dell'accordo commerciale di cooperazione e sviluppo (TDCA) con la UE, mentre dall'1.1.2014 beneficia solo di quest'ultimo.

Nell'allegata “newsletter 4/2013” (cfr. all.3) la DG TAXUD precisa, anche in questo caso come sub p. 7., che “la data di accettazione della dichiarazione di immissione in libera pratica determina se il trattamento ricade sotto il vecchio sistema del reg.732/2008 oppure nel nuovo – ormai divenuto esclusivo – del TDCA”.

Al riguardo (cfr. penultimo periodo del documento), “per le spedizioni inoltrate prima del 31 dicembre 2013 accompagnate da Form A che arrivano dopo il 31 dicembre, gli esportatori in Sud Africa possono richiedere un rilascio a posteriori di un certificato “di movimentazione” EUR 1 (sostitutivo del Form A già rilasciato di scorta alle merci) in applicazione dell'articolo 16 del protocollo 1 del TDCA”.

Codeste Direzioni vorranno assicurare la massima diffusione delle presenti istruzioni presso le strutture territoriali e le Associazioni interessate, operanti in ambito locale, non mancando di segnalare eventuali anomalie o ulteriori problematiche.

Il Direttore Centrale ad interim

Dott. Pasquale Di Maio

(firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi dell'art.3, comma 2 del decreto L.gs. n°39/1993)