

Le regole per tracciare la provenienza delle merci con il criterio della lavorazione sostanziale

Data Stampa 6901 Data Stampa 6901

Dazi, focus sulla trasformazione

La classificazione doganale non basta per stabilire l'origine

Pagina a cura
DI SARA ARMELLA
E TATIANA SALVI

Nuovi criteri per stabilire l'origine doganale dei tubi di acciaio, ma non solo: la Corte di Cassazione, con la sentenza del 22 aprile 2026, n. 10635, chiarisce che la lavorazione a freddo su tubi o condutture di origine cinese rappresenta una trasformazione sostanziale in grado di determinare il cambio di origine doganale.

Un vero e proprio punto di svolta per tutti gli accertamenti che si fondavano sulla regola di origine prevista dalla Commissione europea nell'allegato 22-01 RD.

La sentenza fa propri i principi espressi dalla Corte di giustizia europea nel caso Stappert, che ha annullato la regola prevista dal regolamento delegato del Codice doganale, stabilendo un nuovo ordine di priorità nell'interpretazione della normativa europea.

Una decisione che ribalta numerosi accertamenti effettuati dall'Agenzia delle dogane ed è destinata a estendersi anche a casi analoghi.

La portata applicativa per i giudizi a venire. Il principio stabilito dalla sentenza della Corte di Cassazione è destinato a trovare applicazione anche in casi analoghi. Le Corti di merito, infatti, di fronte a situazioni in cui è contestata l'origine non preferenziale di un prodotto lavorato, sono chiamate a esaminare l'entità delle operazioni di trasformazione o lavorazione e se queste abbiano apportato modifiche irreversibili alle proprietà fisiche, meccaniche e metallurgiche dei prodotti lavorati. Verificare esclusivamente se vi sia stato un cambio di classificazione doganale dalla materia prima al prodotto finito non sarà più sufficiente.

Anche la regola che afferma la valenza meramente

interpretativa delle regole individuate dalla Commissione Ue nell'allegato 22-01 RD interessa non solo le moltissime aziende del settore siderurgico che hanno ricevuto un accertamento basato sulle indagini Olaf, ma ha portata applicativa molto più ampia, in quanto troverà applicazione con riferimento a tutte le regole di origine previste per qualsiasi prodotto. Vediamo in che modo

Superate le conclusioni delle indagini Olaf. Moltissime aziende sono state interessate da un'indagine Olaf (Ufficio europeo antifrode) che, sulla base di quanto previsto dall'allegato 22-01 RD, aveva ritenuto non sufficiente la lavorazione a freddo effettuata in India sui tubi in acciaio.

L'Olaf è un organo indipendente della Commissione europea, che ha il potere di svolgere indagini nei confronti di operatori e autorità anche in Paesi extra-Ue, con l'obiettivo di rilevare eventuali casi di frode o di elusione nel corretto assolvimento dei dazi doganali.

Sulla base dei dati raccolti dall'Ufficio antifrode europeo, l'Agenzia delle dogane aveva emesso nei confronti delle società interessate dall'indagine una serie di atti impositivi, disconoscendo l'origine indiana dei tubi e applicando il dazio antidumping per i beni di origine cinese, pari al 71,9% del valore della merce, oltre a recuperare l'Iva e ad applicare ingenti sanzioni.

Con la sentenza n. 10635/2026, la Corte di Cassazione supera le conclusioni raggiunte dall'Organo antifrode europeo, stabilendo che la lavorazione a freddo integra una trasformazione sostanziale, capace di attribuire al prodotto una nuova origine doganale.

Si tratta di un principio che era già stato affermato dalla sentenza Stappert (C-210/22 del 23/09/2023) e dalla sentenza Direct Line

Inox (C-827/24 del 2/09/2025), con le quali è stata invalidata la regola di origine enunciata dalla Commissione nell'allegato 22-01 al Regolamento delegato Ue 2015/2446, stabilendo che nel caso di un tubo trasformato a caldo che subisce una lavorazione a freddo, la merce acquisisce l'origine del Paese di trasformazione.

L'allegato 22-01 RD è stato adottato dalla Commissione sulla base dell'art 62 Cdu, che riconosce a tale Organo il potere di adottare atti delegati in cui siano contenute le norme per determinare l'origine non preferenziale delle merci.

Le due pronunce del giudice europeo hanno chiarito, però, che le regole determinate dalla Commissione Ue sulla base dell'art 62 Cdu hanno natura interpretativa e possono essere superate se in contrasto con i principi del Codice doganale dell'Unione. L'applicazione del criterio individuato dal Codice doganale europeo, pertanto, deve sempre prevalere sulle specifiche regole di origine stabilite dalla Commissione europea.

Per individuare l'origine è determinante il principio della "lavorazione sostanziale". La Corte di Cassazione, aderendo all'indirizzo della Corte di giustizia Ue, ha affermato che l'unica regola vincolante per la determinazione dell'origine è quella prevista dal Codice doganale, secondo cui questa deve in ogni caso essere determinata sulla base del criterio determinante dell'ultima trasformazione sostanziale della merce.

A prescindere dalle condizioni imposte dal regolamento delegato, pertanto, per attribuire a un prodotto l'origine non preferenziale occorre avere riguardo all'ultima trasformazione realizzata sul bene, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo



o che abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

Il giudice europeo, infatti, ha stabilito che l'espressione "trasformazione o lavorazione sostanziale" deve essere intesa come riferita alla fase del processo di produzione nel corso del quale tali merci acquisiscono la loro destinazione d'uso nonché proprietà e composizione specifiche, che non possedevano in precedenza e per le quali non sono previste modifiche qualitative importanti in futuro.

Come ricordato dalla Corte di Cassazione anche la Commissione europea aveva avviato un'inchiesta sulle imprese indiane produttrici di tubi esaminate dall'Olaf, svolgendo una specifica attività di controllo in loco presso gli stabilimenti, per accertare le attività concretamente svolte e il livello di lavorazione del prodotto.

A differenza dell'Olaf, che non aveva effettuato ispezioni presso le aziende esportatrici ma solamente indagini svolte "a tavolino", la Commissione Ue, a seguito di un'approfondita e attenta indagine, ha confermato l'origine indiana dei prodotti oggetto di contestazione (Reg. di esecuzione Ue n. 2017/2093).

Dai documenti e dalle informazioni raccolte presso gli stabilimenti indiani è emerso, infatti, che la formatura a freddo ivi effettuata sui tubi in acciaio "madre" ha trasformato sostanzialmente i prodotti interessanti, modificandone in modo irreversibile le caratteristiche essenziali e rideterminandone l'origine.

Per la corretta determinazione dell'origine doganale, quindi, non è sufficiente verificare se vi sia stato o meno un cambio di classificazione doganale all'esito dell'operazione di trasformazione sulla materia prima, ma occorre accertare l'entità dell'ultima lavorazione intervenuta sulle merci.

Prevale la sostanza sul dato formale. Nella realtà dei fatti, occorre considerare la possibilità che vi sia una lavorazione sostanziale, idonea a determinare l'origine della merce, anche in assenza di un cam-

biamento di voce tariffaria. La classificazione doganale è stata pensata, infatti, in funzione di esigenze diverse e non al fine di consentire la determinazione dell'origine delle merci (Corte di Giustizia Ue, 11 febbraio 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, punto 57). Secondo la Corte di Cassazione, dunque, "non è di per sé solo il "cambiamento di voce tariffaria" che assume una necessaria ma insufficiente valenza formale, ma è il "cambiamento" purché, sul piano della sostanza, "risulti", ossia sia sorretto o giustificato, da un'effettiva "trasformazione". Il criterio del cambiamento di classificazione tariffaria, tendenzialmente, copre la maggior parte delle situazioni, ma non consente di individuare tutte le situazioni in cui la trasformazione o la lavorazione della merce è sostanziale (Corte di Giustizia Ue, 11 febbraio 2010, Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, punto 43).

Nel caso di specie, inoltre, la regola di origine della Commissione europea determina una differenza di trattamento ingiustificata, poiché la laminazione a freddo realizzata a partire da profilati cavi consente di attribuire al prodotto l'origine doganale, mentre, applicando lo stesso tipo di lavorazione ai tubi, la merce non acquisisce una diversa origine doganale. Sebbene l'art. 62 Cdu conferisce alla Commissione europea un margine di discrezionalità nell'applicare i criteri generali a lavorazioni specifiche, tale facoltà non consente di trattare in modo difforme lavorazioni analoghe senza una valida motivazione oggettiva. Ne consegue che le norme sull'origine definite nei regolamenti delegati devono restare coerenti con il principio cardine della "lavorazione sostanziale" sancito dal Codice doganale dell'Unione.

La Corte di Cassazione ha chiarito che, a prescindere dalla regola di origine prevista dalla Commissione, la lavorazione a freddo comporta modifiche irreversibili sulle proprietà fisiche, meccaniche e metallurgiche della merce ed è pertanto idonea a determinare l'origine doganale.

I nuovi criteri

	L'accertamento dell'Olaf	Sentenza Cassazione (Leading Case)
Criterio di valutazione	Applicazione rigida dell'Allegato 22-01 RD (cambio voce tariffaria)	Prevalenza del principio di "trasformazione sostanziale" (Art. 60 Cdu)
Lavorazione a freddo	Ritenuta insufficiente per conferire una nuova origine doganale	Valorizza la trasformazione irreversibile delle proprietà fisiche e meccaniche
Effetti sui dazi	Applicazione dazio antidumping (71,9%), recupero Iva e sanzioni	Disconoscimento degli atti impositivi e riconoscimento dell'origine indiana