



Papers di  
**DIRITTO  
EUROPEO**

[www.papersdidirittoeuropeo.eu](http://www.papersdidirittoeuropeo.eu)  
ISSN 2038-0461

2023, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

**Maria Caterina Baruffi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

**Francesco Bestagno** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

**Adelina Adinolfi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).  
*Segretario:* **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

**Stefano Amadeo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

**Diletta Danieli** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

**Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*). Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

## **Fascicolo 2023, n. 1**

### **INDICE**

Renzo Calvigioni <i>Le sezioni unite della Cassazione tra ordine pubblico e tutela del minore. Il ruolo dell'ufficiale dello stato civile nella trascrizione dell'atto di nascita formato all'estero</i>	1
Diletta Danieli <i>Piattaforme di e-commerce e contraffazione di marchi: cambi di paradigma nel regime di responsabilità disciplinato dal diritto dell'Unione europea?</i>	23
Francesco Spera, Francesca Leucci <i>Soft to be strong: the use of bilateral soft law in the EU environmental external action</i>	45
Valeria Amenta <i>La qualificazione delle decisioni adottate dai rappresentanti dei governi degli Stati membri ai fini della loro sindacabilità: alcune osservazioni a margine delle sentenze gemelle della Corte di giustizia nei casi Ema ed Ela</i>	67
Approfondimenti del Master in Diritto ed Economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Cristian Lo Re <i>Origine delle merci: un'analisi comparata delle prove dell'origine preferenziale nel diritto doganale dell'UE</i>	97



# Origine delle merci: un'analisi comparata delle prove dell'origine preferenziale nel diritto doganale dell'UE

Cristian Lo Re\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: tre livelli di prova dell'origine preferenziale. – 2. Riferimenti normativi, ambito di applicazione e utilizzo. – 3. Il certificato di circolazione nella convenzione PEM. – 4. Dichiarazione su fattura da parte di un operatore esportatore autorizzato e accordo di libero scambio tra la UE e la Repubblica di Corea. – 5. L'attestazione di origine da parte di un operatore registrato REX e l'accordo UE-UK. – 6. Dichiarazione del fornitore. – 7. Rapporti tra le prove dell'origine. – 8. Validità delle prove e profilo sanzionatorio. – 9. Prospettive future. – 10. Annullamento della previdimazione dei certificati di circolazione in favore delle dichiarazioni di origine. – 11. EUR1 *full digital* verso la Svizzera. – 12. Nuovi accordi di libero scambio e conoscenza dell'importatore. – 13. Conclusioni.

## 1. Introduzione: tre livelli di prova dell'origine preferenziale.

Gli accordi di libero scambio (ALS), siglati dall'Unione europea con paesi terzi, prevedono che le merci possano acquisire lo *status* di origine preferenziale al fine di beneficiare di un trattamento tariffario agevolato al momento della loro importazione nel paese di destinazione. Tale concetto di origine è strettamente e unicamente vincolato al rispetto di particolari regole previste nei protocolli contenuti negli ALS. Questo non deve essere confuso con l'origine non preferenziale, intesa anche come *made in*, che dipende dall'ultima lavorazione sostanziale economicamente giustificata conclusasi con la fabbricazione di un prodotto nuovo.

Per poter godere dei benefici tariffari è necessario che l'esportatore attesti che la merce venduta sia di origine preferenziale UE verso lo specifico paese di destinazione; ciò è possibile solamente dopo avere effettuato un'adeguata verifica sulle merci e sul processo produttivo. L'azienda esportatrice deve essere inoltre in possesso di tutta la documentazione utile a comprovare la veridicità di quanto dichiarato; la responsabilità rimane sempre in capo all'esportatore.

Le modalità attraverso le quali è possibile certificare l'origine preferenziale possono essere differenti e sono indicate in ciascun accordo di libero scambio. Per quanto riguarda gli accordi siglati dalla UE è possibile effettuare una generalizzazione

---

\* Consulente in diritto e commercio internazionale e funzionario di associazione di categoria presso Confimi Industria Bergamo. Il presente lavoro è il risultato della partecipazione al Master in Diritto ed Economia degli scambi internazionali accreditato dalla Commissione europea come *high-quality customs-specific study programme (EU Reference Training Programmes for Academic Customs Education)*.

individuando sostanzialmente tre livelli di prova: il certificato di circolazione, la dichiarazione di origine rilasciata da un esportatore autorizzato e l'attestazione di origine rilasciata da un esportatore registrato nel database REX.

La maggior parte degli accordi prevede che l'esportatore richieda all'amministrazione doganale, per il tramite del proprio spedizioniere, l'emissione dei certificati di circolazione; i cosiddetti EUR1 o Eur-Med. In alternativa, per spedizioni il cui valore complessivo sia inferiore ai 6.000 euro, è data la facoltà di attestare direttamente in fattura l'origine preferenziale delle merci. Parallelamente al certificato rilasciato dalla dogana, sia il codice doganale dell'UE che i vari accordi di libero scambio prevedono ulteriori strumenti per poter attestare l'origine preferenziale delle merci: si tratta delle dichiarazioni emesse direttamente su fattura o altri documenti commerciali da parte di esportatori iscritti nel sistema REX e/o in possesso dello *status* di «esportatore autorizzato».

Le aziende in possesso di tali autorizzazioni possono dichiarare autonomamente l'origine preferenziale delle merci indipendentemente dal valore della spedizione. Questa modalità rappresenta una valida alternativa al rilascio del certificato EUR1 e un'opportunità per snellire e velocizzare le procedure di esportazione.

## **2. Riferimenti normativi, ambito di applicazione e utilizzo.**

La disciplina sull'origine preferenziale è di natura pattizia; le disposizioni di riferimento devono essere rintracciate all'interno degli accordi di libero scambio siglati dall'UE con i paesi terzi. L'unica eccezione è rappresentata dai paesi che costituiscono il gruppo sistema di preferenze generalizzate, verso i quali l'Unione europea garantisce unilateralmente delle misure tariffarie agevolate per l'import nel proprio territorio doganale. Solo in questo specifico caso le norme sull'origine preferenziale sono stabilite unicamente dalla Commissione europea.

L'art. 64, parr. 2-3, del regolamento 952/2013<sup>1</sup> prevede che: «[p]er le merci che beneficiano di misure preferenziali contenute in accordi che l'Unione ha concluso con alcuni paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o con gruppi di tali paesi o territori, le norme sull'origine preferenziale sono stabilite da tali accordi. Per le merci che beneficiano di misure preferenziali adottate unilateralmente dall'Unione nei confronti di alcuni paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o di gruppi di tali paesi o territori, diversi da quelli di cui al paragrafo 5, la Commissione adotta misure che stabiliscono le norme sull'origine preferenziale».

## **3. Il certificato di circolazione nella convenzione PEM.**

---

<sup>1</sup> [Regolamento \(UE\) 952/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.

Il certificato di circolazione EUR1 è il principale documento che permette di attestare l'origine preferenziale delle merci. È da segnalare che i protocolli di origine paneuromediterranea ne prevedono anche una seconda tipologia: il certificato Eur-Med, nel quale deve essere inserita l'indicazione del cumulo paneuromediterraneo<sup>2</sup>.

Il titolo V della convenzione paneuromediterranea sulle norme di origine preferenziali (PEM) specifica le modalità che devono essere utilizzate per provare l'origine preferenziale<sup>3</sup>. In particolare, l'art. 15 – prescrizioni generali – specifica che «i prodotti originari di una delle parti contraenti beneficiano, all'importazione nelle altre parti contraenti, delle disposizioni degli accordi pertinenti su presentazione di una delle seguenti prove dell'origine: a) un certificato di circolazione delle merci EUR1, il cui modello figura nell'allegato IIIa; b) un certificato di circolazione delle merci Eur-Med, il cui modello figura nell'allegato IIIb».

Tali documenti devono essere utilizzati limitatamente agli scambi con i paesi beneficiari e devono essere conformi ai modelli previsti. Il certificato è rilasciato dall'amministrazione doganale su richiesta scritta dell'esportatore o del suo rappresentante<sup>4</sup>.

L'esportatore deve inoltre essere pronto a presentare in qualsiasi momento tutti i documenti utili a comprovare il carattere originario dei prodotti. Per tale motivo è tenuto a conservare la documentazione almeno per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di emissione del certificato.

#### **4. Dichiarazione su fattura da parte di un operatore esportatore autorizzato e accordo di libero scambio tra la UE e la Repubblica di Corea.**

«Se l'Unione ha un regime preferenziale con un paese terzo in base al quale una prova dell'origine deve assumere la forma di una dichiarazione su fattura o di una dichiarazione di origine compilata da un esportatore autorizzato, gli esportatori stabiliti nel territorio doganale dell'Unione possono chiedere un'autorizzazione di esportatore autorizzato ai fini della compilazione e sostituzione di tali dichiarazioni»<sup>5</sup>. L'art. 67 del

---

<sup>2</sup> La nozione del cumulo consente ai prodotti originari di un determinato paese di essere incorporati ai prodotti originari dell'UE come se fossero originari di quest'ultima, a condizione che tra i paesi coinvolti siano in vigore accordi di libero scambio e siano adottate le medesime regole sull'origine preferenziale. Per maggiori dettagli si rimanda all'art. 3 dell'appendice I della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee.

<sup>3</sup> [Decisione del Consiglio del 14 aprile 2011](#) relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee; [decisione del Consiglio del 26 marzo 2012](#) relativa alla conclusione della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee; [convenzione regionale](#) sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee.

<sup>4</sup> Come previsto dall'art. 16 relativo alle procedure di rilascio dei certificati di circolazione delle merci EUR1 o Eur-Med.

<sup>5</sup> Art. 67 del [regolamento di esecuzione \(UE\) 2015/2447](#) della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione.

regolamento di esecuzione 2447/2015 prevede che gli esportatori possano richiedere alle autorità doganali di essere autorizzati ad emettere autonomamente dichiarazioni di origine preferenziale previo il rilascio dell'autorizzazione di esportatore autorizzato, facoltà destinata a tutti gli esportatori stabili nel territorio doganale della UE. A conclusione della richiesta di autorizzazione, all'esportatore viene assegnato un numero univoco che deve essere riportato nella dichiarazione di origine preferenziale.

Questa procedura, che rappresenta una prima valida alternativa alla richiesta di emissione del certificato EUR1, costituisce un'opportunità per molti operatori di semplificare e velocizzare le procedure di *export*. Tuttavia, per ottenere tale autorizzazione è necessario che l'esportatore soddisfi tutti i requisiti previsti.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli individua le modalità e i requisiti che devono essere osservati ai fini dell'accertamento e rilascio dell'autorizzazione.

Sono previsti requisiti soggettivi ed oggettivi: il soggetto richiedente deve essere un esportatore stabilito nel territorio doganale della UE e deve essere in grado di offrire adeguate garanzie per l'accertamento del carattere originario dei prodotti.

Queste disposizioni di base, previste nella normativa comunitaria, sono riprese anche negli accordi di libero scambio con i paesi terzi. Prendendo in esame il protocollo relativo alla definizione della nozione di prodotti originari contenuto nell'accordo UE-Corea<sup>6</sup> emerge quanto segue: l'art. 15 (requisiti generali) specifica che «i prodotti originari della parte UE importati in Corea e i prodotti originari della Corea importati nella parte UE beneficiano del trattamento tariffario preferenziale previsto dal presente accordo sulla base di una dichiarazione, di seguito denominata dichiarazione di origine, rilasciata dall'esportatore su una fattura, una bolla di consegna o qualsiasi altro documento commerciale che descriva i prodotti in questione in maniera sufficientemente dettagliata da consentirne l'identificazione».

È da segnalare che nell'accordo con la Corea non è prevista l'emissione del certificato EUR1, lasciando alla dichiarazione di origine il ruolo di unica modalità per attestare l'origine preferenziale per merci. Tale dichiarazione può essere rilasciata da un qualsiasi esportatore limitatamente a spedizioni il cui valore complessivo non superi euro 6.000; diversamente, la dichiarazione deve essere rilasciata da un esportatore autorizzato, come specificato negli artt. 16 e 17 del protocollo di origine. Il testo della dichiarazione di origine non è libero, ma deve essere conforme a quanto previsto dall'accordo<sup>7</sup>.

L'esportatore ha inoltre l'obbligo di presentare in qualsiasi momento, previa richiesta, tutti i documenti giustificativi finalizzati a comprovare la veridicità della dichiarazione e di conseguenza il carattere preferenziale delle merci.

---

<sup>6</sup> [Accordo di libero scambio](#) tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra.

<sup>7</sup> Il testo della dichiarazione di origine preferenziale deve essere conforme all'allegato III del protocollo, come indicato dall'art. 15, par. 1.

Tale documento di prova ha validità di dodici mesi dalla data del rilascio; ciò significa che il trattamento preferenziale all'importazione deve essere richiesto entro tale termine, pena la decadenza del beneficio preferenziale<sup>8</sup>.

## **5. L'attestazione di origine da parte di un operatore registrato REX e l'accordo UE-UK.**

Il regolamento 2447/2015 ha introdotto il sistema degli «Esportatori Registrati REX»<sup>9</sup> che è stato adottato gradualmente dal 1° gennaio 2017 per certificare l'origine delle merci nell'ambito del sistema delle preferenze generalizzate (SPG). Successivamente, con le modifiche introdotte dal regolamento 989/2017, è stato esteso l'ambito di applicazione del sistema REX ammettendo il suo utilizzo anche nell'ambito di accordi preferenziali tra la UE e paesi terzi.

Il nuovo art. 68 del regolamento 2447/2015 relativo alla registrazione degli esportatori fuori dall'ambito del SPG prevede che: «[s]e l'Unione ha un regime preferenziale con un paese terzo in base al quale l'esportatore può compilare un documento relativo all'origine conformemente alla legislazione pertinente dell'Unione, un esportatore stabilito nel territorio doganale dell'Unione può chiedere di essere registrato a tal fine»<sup>10</sup>.

Al fine di poter emettere tali dichiarazioni gli operatori devono provvedere alla registrazione nella banca dati REX. Il relativo numero di registrazione dovrà essere riportato nel testo della dichiarazione<sup>11</sup>. Tale meccanismo, che si basa su un principio di autocertificazione simile al caso dell'esportatore autorizzato, permette di semplificare le procedure doganali consentendo agli esportatori di autocertificare l'origine preferenziale direttamente su fattura o altri documenti commerciali e di velocizzare notevolmente le procedure di esportazione.

Il recentissimo accordo di libero scambio siglato dall'UE con il Regno Unito prevede, quale unico mezzo di prova per certificare l'origine preferenziale delle merci, l'attestazione di origine rilasciata da un esportatore registrato<sup>12</sup>.

L'art. 54, par. 2, del protocollo di origine prevede che: «[u]na richiesta di trattamento tariffario preferenziale è basata sui seguenti elementi: a) un'attestazione di origine rilasciata dall'esportatore in cui il prodotto è dichiarato originario; [o] b) la conoscenza del carattere originario del prodotto da parte dell'importatore».

---

<sup>8</sup> Si segnala che il par. 2 dell'art. 18 del protocollo di origine UE-Corea prevede che le autorità doganali della parte importatrice possono accettare le dichiarazioni di origine anche se presentate dopo la scadenza del termine, ma solamente per circostanze eccezionali.

<sup>9</sup> Vedasi in particolare gli artt. 78-111 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447, cit.

<sup>10</sup> Art. 68 del regolamento di esecuzione 2015/2447, cit.

<sup>11</sup> Art. 80 del regolamento 2015/2447, cit.

<sup>12</sup> [Accordo di libero scambio](#) tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Il testo dell'attestazione di origine, anche in questo caso, non è libero ma deve essere conforme a quanto previsto nell'accordo di libero scambio; può essere apposto su fattura o qualsiasi altro documento commerciale che descriva la merce in modo sufficientemente dettagliato da consentirne l'identificazione.

L'esportare ha la responsabilità di fornire tutte le informazioni per comprovare la veridicità di quanto dichiarato. L'attestazione ha una validità di dodici mesi dal momento della sua emissione<sup>13</sup>.

## **6. Dichiarazione del fornitore.**

La dichiarazione del fornitore per prodotti aventi carattere originario può rientrare tra i documenti utili a certificare l'origine preferenziale delle merci, anche se va tenuta distinta dai mezzi di prova indicati in precedenza, perché non direttamente coinvolta nelle pratiche di esportazione. Tale documento infatti è fondamentale soprattutto per quegli esportatori che si qualificano più come commercianti che produttori.

I criteri di origine sono diversi e possono variare molto in base ai prodotti e al paese di destinazione, tuttavia, le informazioni che sono necessarie per verificarne l'origine preferenziale sono detenute prima di tutto dal produttore. Per questo motivo, i commercianti rischiano di rimanere sprovvisti delle necessarie informazioni per verificare e comprovare la preferenzialità dei materiali. La dichiarazione del fornitore risulta quindi necessaria per colmare tale vuoto informativo.

In questo caso, la prova dell'origine preferenziale è prodotta dal fornitore attraverso una dichiarazione per singola fornitura o a lungo termine, nel caso in cui si effettuino più invii del medesimo materiale. Questa stessa dichiarazione servirà successivamente come documento di prova per poter dichiarare l'origine preferenziale all'atto dell'esportazione.

La dichiarazione del fornitore è normata dal regolamento di esecuzione 2447/2015, in particolare nella sezione 2 negli artt. da 60 a 67 e dagli allegati 22-15 e 22-16.

«Nel fornire all'esportatore o all'operatore le informazioni necessarie per determinare il carattere originario delle merci ai fini delle disposizioni relative agli scambi preferenziali tra l'Unione e alcuni paesi o territori (carattere originario preferenziale), il fornitore si serve di una dichiarazione del fornitore»<sup>14</sup>.

La dichiarazione deve essere emessa per ciascuna spedizione di merci, ma per rispondere alle esigenze dei traffici commerciali è data facoltà agli operatori di emettere la dichiarazione a lungo termine nel caso di più invii regolari di merci che abbiano lo stesso carattere originario. In tali condizioni la stessa dichiarazione copre più invii della

---

<sup>13</sup> Vedasi art. 56; in particolare, l'attestazione di origine deve essere rilasciata similmente a quanto contenuto nell'allegato 7.

<sup>14</sup> Art. 61 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447, cit.

medesima merce<sup>15</sup>. Il fornitore è tenuto ad informare immediatamente l'esportatore qualora le merci perdano il carattere preferenziale.

## **7. Rapporti tra le prove dell'origine.**

Uno degli obiettivi della dogana è quello di «mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi»<sup>16</sup>. Partendo da questo assunto, il certificato di circolazione sembra rispondere più alla logica del controllo.

Innanzitutto, il certificato è rilasciato dalle autorità doganali su richiesta scritta dell'esportatore ed è inoltre previsto che l'amministrazione ne verifichi il carattere originario dei prodotti. Per svolgere questo compito ha la facoltà di richiedere documenti di prova e procedere ad effettuare tutti i controlli ritenuti opportuni. Infine, deve essere verificato che i formulari siano compilati correttamente da parte degli operatori, allo scopo di evitare il verificarsi di operazioni fraudolente<sup>17</sup>.

Il meccanismo previsto per il rilascio dei certificati di circolazione non è considerabile come un processo particolarmente rapido dal momento che gli operatori devono attendere il rilascio del documento da parte degli uffici doganali per poi poter attestare l'origine preferenziale delle merci al momento dell'importazione nel paese di destinazione. Per questo motivo, considerando anche l'estrema velocità dei traffici commerciali odierni, l'EUR1, rischia di divenire una modalità di prova obsoleta. Ciò assume ancor più rilevanza alla luce delle recenti novità introdotte dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che ha annunciato l'annullamento della prassi della previdimazione<sup>18</sup>.

Con l'intensificarsi degli scambi commerciali nuovi strumenti si sono resi necessari al fine di snellire le procedure e permettere un'adeguata agevolazione degli scambi commerciali. In questo contesto si inseriscono le prove di origine rappresentate da dichiarazioni e attestazioni rilasciate da operatori autorizzati e/o registrati. Gli operatori hanno così la possibilità di certificare l'origine preferenziale delle proprie merci in modo autonomo, direttamente su fattura o altri documenti commerciali. È da specificare che la dichiarazione su fattura è una prova alternativa all'EUR1, che consente una notevole riduzione delle procedure burocratiche e soprattutto dei tempi di attesa per l'emissione dei certificati.

Questi processi sono sicuramente in linea con l'obiettivo della dogana di agevolare i traffici commerciali; tuttavia, dall'altro lato, emerge la necessità di mantenere il

---

<sup>15</sup> Vedasi art. 62 del regolamento di esecuzione 2015/2447, cit.

<sup>16</sup> Art. 3 del regolamento (UE) n. 952/2013, cit.

<sup>17</sup> Vedasi in particolare l'art. 16, par. 7, dell'appendice I della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziale paneuromediterranee, cit.

<sup>18</sup> Questo argomento sarà trattato nel seguito della presente trattazione.

controllo sugli scambi di merce per garantire la sicurezza del mercato interno. Questo carattere duale viene superato tramite un sistema di verifiche preventive.

Come discusso in precedenza, per poter emettere autonomamente dichiarazioni di origine preferenziale, l'esportatore deve richiedere un'apposita autorizzazione e/o registrazione. Il controllo esercitato dalla dogana non è più al momento dell'esportazione ma avviene prima del rilascio dell'autorizzazione, prima cioè che l'operatore possa emettere le dichiarazioni e attestare il carattere preferenziale delle merci. Questo implica che il controllo non è più limitato alla singola spedizione, ma più in generale alle procedure messe in atto dall'operatore.

Quanto appena delineato è specificatamente il caso dell'esportatore autorizzato. Per il suo rilascio è previsto un *audit* da parte degli uffici doganali presso la sede dell'impresa, che deve poter presentare adeguate garanzie per l'accertamento del carattere originario dei prodotti. Il controllo si sostanzia in una verifica documentale, durante la quale devono emergere i dettagli sui prodotti (indicazione del codice doganale) e la descrizione del processo produttivo. All'esportatore viene assegnato un codice univoco che dovrà essere indicato nella dichiarazione di origine.

Ai fini dell'inoltro dell'istanza l'operatore deve indicare se si qualifica come produttore o commerciante e la regolarità delle sue esportazioni, valutata relativamente alla frequenza delle operazioni effettuate negli ultimi due anni.

Come anticipato, l'operatore deve essere in grado di provare il carattere originario delle merci: nel caso del produttore, ciò avviene attraverso la verifica della contabilità interna. L'impresa deve poter ricostruire le esportazioni effettuate, le merci spedite, le schede di lavorazione dei prodotti e l'origine delle materie prime utilizzate. Nel caso di un commerciante, tale processo è fattibile tramite analisi dei flussi commerciali: in questo caso assumono primaria importanza le dichiarazioni dei fornitori per prodotti aventi origine preferenziale e le fatture di acquisto. È necessario che l'operatore conosca le regole di origine da applicare alle proprie merci e possieda tutti i documenti giustificativi.

Dal momento che nell'istanza devono essere indicati i paesi di destinazione e i prodotti oggetti di esportazione, la sua estensione non è automatica; in caso di nuovi paesi destinatari o prodotti, l'operatore è tenuto ad effettuare un'apposita notifica alle autorità doganali.

Un ultimo aspetto da non trascurare è che, con il superamento dell'*audit*, l'impresa può essere considerata, indirettamente, come un operatore affidabile da parte della dogana.

Infine, vi è il caso dell'attestazione di origine rilasciata da un operatore registrato. Questa ipotesi rappresenta l'opposto del certificato di circolazione: in questo caso il controllo della dogana è minimo, si limita solamente a verificare documentalmente, con

l'invio dell'istanza, che l'operatore abbia tutti i requisiti previsti<sup>19</sup>. Inoltre, come sancito anche dal art. 80 del regolamento 2015/2447, le autorità doganali devono attribuire senza indugio il numero di identificazione REX all'operatore. Diversamente da quanto avviene per l'esportatore autorizzato, la registrazione REX si estende automaticamente anche ad eventuali nuovi paesi accordisti, senza dover inoltrare notifiche alle autorità doganali. Infine, è da segnalare che tutti i dati relativi agli operatori registrati vengono archiviati nel database REX, le cui informazioni non sono scambiate solo tra le dogane comunitarie, ma anche alle dogane dei paesi terzi sottoscrittori degli accordi di libero scambio<sup>20</sup>.

## **8. Validità delle prove e profilo sanzionatorio.**

Se da un lato l'amministrazione doganale, tramite le procedure descritte in precedenza, permette agli operatori di procedere in modo autonomo e snellire così la burocrazia legata all'*export*, dall'altro lato deve controllare e reprimere eventuali operazioni o condotte fraudolente con l'applicazione delle relative sanzioni.

Vale la pena ricordare che in tema di origine preferenziale la responsabilità rimane sempre in capo all'esportatore anche nel caso in cui la prova viene emessa dalla dogana, come per il certificato di circolazione.

La validità delle prove può variare e dipende da quanto previsto nei protocolli di origine. Il certificato di circolazione nell'ambito della convenzione PEM ha una validità di quattro mesi dalla data di rilascio e deve essere presentato entro detto termine alle autorità del paese di importazione. In base a quanto previsto per l'accordo UE-Corea la dichiarazione di origine ha invece una validità di dodici mesi dalla data di rilascio e il trattamento preferenziale deve essere richiesto entro tale termine. Similmente, anche l'attestazione di origine nell'ambito dell'accordo UE-UK è valida per dodici mesi dalla data di rilascio, o per un periodo più lungo stabilito dalla parte importatrice fino ad un massimo di ventiquattro mesi.

Da un punto di vista sostanziale, il certificato di circolazione deve essere considerato valido nel momento in cui viene emesso dall'amministrazione doganale che, come detto, è tenuta ad effettuare una verifica sulla regolarità e veridicità delle informazioni indicate dall'operatore. Questo stesso principio può essere esteso anche alle dichiarazioni emesse da esportatori autorizzati e/o registrati REX, considerando che in questi casi la dogana effettua controlli preventivi, antecedenti al rilascio

---

<sup>19</sup> Nel modello di istanza, allegato 22-06-*bis*, sono richieste le seguenti informazioni ai fini del controllo sull'origine preferenziale: specificare se l'attività principale consiste nella produzione o nel commercio; descrizione indicativa delle merci ammissibili al trattamento preferenziale, compreso un elenco indicativo delle voci del sistema armonizzato.

<sup>20</sup> È da specificare a tal proposito che negli accordi di libero scambio sono stabiliti anche i metodi di cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli stati contraenti.

dell'autorizzazione, finalizzati a verificare le procedure e la conoscenza dell'esportatore in materia di origine preferenziale delle merci.

In riferimento invece al profilo sanzionatorio, va tenuto in considerazione che le dichiarazioni doganali, che vengono presentate presso gli uffici di esportazione/uscita, costituiscono un atto pubblico.

Inoltre, il codice doganale della UE non contiene espressamente norme relative alle sanzioni, che vengono delegate ai singoli stati membri. Infatti, l'art. 42, par. 1, del regolamento 952/2013 indica che: «[c]iascuno Stato membro prevede sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

A livello nazionale i principali riferimenti devono essere ricercati nelle seguenti fonti: testo unico leggi doganali (TULD)<sup>21</sup>, artt. 282-346, che disciplina il contrabbando ed altre fattispecie; d.P.R. 445/2000<sup>22</sup>, in materia di documentazione amministrativa; l'ambito di applicazione è quello della formazione, trattamento e scambio di atti e documenti tra amministrazioni e privati (cittadini e persone giuridiche). Il capo VI tratta le sanzioni; in particolare l'art. 76 prevede che per le dichiarazioni mendaci/atti falsi si è puniti ai sensi del codice penale.

Gli articoli del codice penale da tenere in considerazione sono i seguenti:

- art. 483 che prevede il falso ideologico da privato in atto pubblico: «[c]hiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi».
- art. 517 che regola la vendita di prodotti industriali con segni mendaci: «[c]hiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a ventimila euro»;
- infine, non è da escludere che reati apparentemente estranei si possano applicare ad una materia come quella doganale regolamentata non da prove obiettive, ma tramite il ricorso ad autocertificazioni. In tal senso potrebbero trovare applicazione, in specifici casi, le fattispecie di associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e truffa<sup>23</sup> (art. 640 c.p.).

Le principali conseguenze in caso di dichiarazioni di origine preferenziale errate o false comportano l'annullamento del certificato di origine preferenziale e il conseguente

---

<sup>21</sup> Il TULD è stato approvato con il [decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43](#).

<sup>22</sup> [Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445](#), disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.

<sup>23</sup> Si fa riferimento all'ipotesi di truffa ai danni dell'erario del paese estero. Si ricorda che la cooperazione amministrativa tra autorità doganali è volta anche a garantire che non siano compromessi i legittimi obiettivi di politica pubblica, compresi la sicurezza e la lotta contro la frode.

recupero dei dazi non versati da parte dell'importatore con l'eventuale sanzione, se prevista, direttamente nel paese extra UE. Considerando che nei protocolli di origine sono previste specifiche norme volte a regolare la cooperazione amministrativa tra le autorità doganali, non è da escludere che l'amministrazione nazionale possa procedere in base alle leggi italiane con una denuncia di reato (legale rappresentante ed eventuale delegato alla firma) per le violazioni degli articoli di cui sopra.

## **9. Prospettive future.**

Tutto quanto indicato nel capitolo precedente è in linea con il generale processo di digitalizzazione che sta compiendo la dogana in questi anni per rispondere in modo più efficace alla crescente necessità del commercio internazionale di essere il più rapido ed efficiente possibile, coniugando al contempo la necessità di garantire sicurezza al proprio mercato interno. In questo contesto sono fondamentali i controlli preventivi sugli operatori, che hanno il secondario obiettivo di verificare che tali soggetti siano virtuosi. Un operatore che ha superato con successo un *audit* ha tutto l'interesse nel mantenere tale posizione e può essere considerato fidato da parte della dogana.

Si segnalano alcune interessanti novità in materia: annullamento della previdimazione dei certificati di circolazione in favore dello status di esportatore autorizzato; procedure EUR1 *full digital*; nuovi accordi di libero scambio: REX e conoscenza dell'importatore.

Da un lato, l'amministrazione italiana ha avviato una procedura per digitalizzare i certificati EUR1 – dapprima annullando la previdimazione e poi istituendo una procedura *full digital* provvisoria con la Svizzera. Dall'altro, i nuovi accordi di libero scambio esprimono sempre più l'orientamento, del legislatore europeo, di utilizzare prove dell'origine preferenziale alternative ai certificati di circolazione. La Corea del Sud o il Regno Unito ne sono esempi: in tali accordi non è nemmeno prevista l'emissione dei certificati da parte della dogana.

Infine, un altro aspetto da segnalare è l'introduzione della conoscenza dell'importatore come metodo per certificare l'origine preferenziale, alternativa che trova applicazione solamente negli accordi che l'UE ha sottoscritto con il Giappone e il Regno Unito.

Nei paragrafi seguenti si entrerà nel dettaglio delle prospettive anticipate.

## **10. Annullamento della previdimazione dei certificati di circolazione in favore delle dichiarazioni di origine.**

Con nota n. 91956/RU del 26 luglio 2019, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha comunicato le nuove procedure previste per il rilascio dei certificati attestanti l'origine

preferenziale delle merci, preannunciando in particolare l'annullamento della prassi della previdimazione dell'EUR1.

Tale prassi, istituita con nota prot. n. 6305/2003, mirava «a superare il disagio della distanza intercorrente tra la sede degli operatori e quella degli uffici doganali, in quanto ostacolo alla correttezza e alla celerità dei trasporti tale da determinare possibili distorsioni del traffico e negative ripercussioni di carattere economico ed occupazionale»<sup>24</sup>.

La procedura è stata ulteriormente modificata dalla circolare 11/D del 28 aprile 2010 con la quale l'amministrazione doganale, dopo aver riscontrato irregolarità nella compilazione dei certificati da parte degli operatori relativamente ai criteri applicabili all'origine preferenziale delle merci, ha precisato che la domanda di rilascio del certificato, comprensiva di tutta la relativa documentazione, deve essere presentata entro il limite di dieci giorni antecedenti la presunta data di presentazione della dichiarazione doganale. Tale termine può comunque essere ridotto sulla base della conoscenza degli operatori economici e dei loro rappresentanti, al fine di consentire all'ufficio di espletare le procedure in un tempo congruo con le esigenze dei traffici commerciali.

Nella nota prot. n. 91956/2019 è riportato come nel corso degli ultimi anni sia il quadro normativo che il contesto operativo dei traffici commerciali siano notevolmente cambiati e come sia necessario rispondere prontamente alle esigenze degli operatori in termini di velocità delle procedure. Viene inoltre specificato come «la scelta del legislatore unionale si è perciò indirizzata verso un sistema di prove dell'origine fondato sull'autodichiarazione resa dall'esportatore»<sup>25</sup>.

Alla luce della validità di strumenti alternativi per certificare l'origine preferenziale, introdotti dal nuovo codice doganale della UE, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha ritenuto non più compatibile con l'attuale situazione la prassi della previdimazione dei certificati EUR1 disponendone quindi il termine per il suo utilizzo<sup>26</sup>.

L'Agenzia si impegna in ogni caso a contenere al minimo i tempi per l'emissione dei certificati di circolazione, ritenendo superato il limite massimo dei dieci giorni antecedenti per la presentazione della domanda.

Risulta evidente come l'impatto di queste novità sia notevole. Gli operatori non avranno più modo di ottenere i certificati previdimati e sarà necessario che l'ufficio territorialmente competente concluda l'istruttoria volta a verificare la correttezza delle informazioni presentate per l'emissione del documento. In un contesto come quello

---

<sup>24</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [nota prot. n. 91956 del 26 luglio 2019](#) relativa alle procedure di rilascio dei certificati di circolazione EUR1, Eur-Med, ATR.

<sup>25</sup> Nota prot. n. 91956/2019, cit.

<sup>26</sup> È da segnalare che la nota n. 91956/2019, cit., aveva previsto come termine ultimo per l'annullamento della previdimazione il 26 gennaio 2020. Tuttavia, a causa della difficile situazione causata dalla pandemia da Covid-19, tale scadenza è stata più volte prorogata nel corso degli ultimi anni, contestualmente alla proroga dello stato di emergenza. L'ultima scadenza è stata fissata al 31 marzo 2022 così come previsto dalla [circolare n. 44 del 29 dicembre 2021](#).

odierno in cui la velocità degli scambi internazionali è essenziale, non solo per la prosecuzione dell'attività delle imprese ma anche per la loro stessa sopravvivenza, i rischi di un potenziale rallentamento dell'emissione dei certificati di circolazione potrebbe penalizzare notevolmente gli operatori italiani.

Per tali motivi l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha sottolineato l'importanza delle alternative modalità di attestare l'origine preferenziale: il rilascio di dichiarazioni e attestazioni da parte di esportatori autorizzati e registrati REX.

Con la nota in questione, volta a fornire precise indicazioni sulla procedura di rilascio dei certificati di circolazione EUR1, Eur-Med, ATR, si sottolinea l'importanza dello *status* di esportatore autorizzato, che rappresenta la possibilità per le aziende di attestare il carattere originario dei propri prodotti mediante una dichiarazione, resa su fattura, indipendentemente dal valore delle operazioni di esportazione. In questo modo, autodichiarando l'origine preferenziale, le procedure di esportazione vengono notevolmente semplificate.

## **11. EUR1 *full digital* verso la Svizzera.**

Durante il corso del recente periodo, che ha visto una serie di continue proroghe dell'annullamento della previdimazione, i rapporti con la Svizzera hanno rappresentato una virtuosa eccezione. La circolare n. 16/2021 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>27</sup>, mentre da un lato confermava l'ulteriore proroga, dall'altro sanciva l'avvio ufficiale del nuovo progetto EUR1 *full digital* per la richiesta dei certificati destinati alla Svizzera<sup>28</sup> dei quali, a partire dal 1° maggio 2021, non è più ammessa la stampa su moduli previdimati.

Alcuni tra i principali vantaggi di tale nuova procedura sono<sup>29</sup>:

- «il numero progressivo del certificato cartaceo è sostituito da un codice alfanumerico che segue la seguente sintassi: AD+MRN»;
- «il certificato è munito di un codice univoco “QR” nonché di un link che consente di identificare univocamente il certificato e di consultarlo mediante il collegamento ad una banca dati appositamente istituita presso i sistemi centrali ADM»;
- «nella casella 11 del Modello EUR1 digitale, il timbro ad umido della Dogana emittente e la firma del funzionario che procede al rilascio sono sostituiti da un timbro

---

<sup>27</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [circolare n. 16 del 30 aprile 2021](#) relativa alle procedure di rilascio dei certificati di circolazione EUR1 *full digital* – aggiornamento.

<sup>28</sup> È da specificare che tale procedura digitale per il rilascio dei certificati di circolazione è stata sviluppata tra il 2020 e il 2021 dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli al fine di assicurare una maggiore fluidità e semplicità procedurale; come indicato anche nella [circolare n. 42 del 28 ottobre 2020](#).

<sup>29</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [circolare n. 13 del 16 marzo 2021](#) relativa alle procedure di rilascio dei certificati di circolazione EUR1 *full digital* per le operazioni doganali di esportazione dall'Italia verso la Confederazione svizzera.

digitale ADM e dalla riproduzione della firma del Responsabile della Direzione Centrale Organizzazione e *Digital Transformation*»;

- «nella casella 12 del Modello EUR1 digitale, la firma dell'operatore o di chi lo rappresenta è sostituita dalla firma digitale di colui che procede alla sottoscrizione digitale della dichiarazione doganale cui il documento è collegato».

Con tale procedura l'operatore potrà richiedere il certificato preferenziale al momento della presentazione della dichiarazione di esportazione, riducendo notevolmente i termini per la sua emissione.

Il punto di svolta è rappresentato dal fatto che, in fase di predisposizione della dichiarazione doganale di esportazione, il dichiarante può inserire nella casella 44 di ciascun articolo il codice 31YY per richiedere il certificato di circolazione EUR1 *full digital*.

Il sistema AIDA procederà a prendere automaticamente dalla dichiarazione doganale le informazioni necessarie per il rilascio del certificato. In questo modo sarà possibile effettuare il download del certificato digitale in formato PDF a partire dal momento in cui il sistema comunica lo svincolo delle merci. Il documento potrà quindi essere stampato e presentato all'ufficio doganale svizzero per le operazioni di importazione<sup>30</sup>.

Questa nuova procedura rappresenta una strategia per velocizzare le operazioni di esportazione, tuttavia, dato che la stampa del certificato è comunque necessaria per beneficiare di riduzioni daziarie, la digitalizzazione si limita alla richiesta dell'EUR1. A tal proposito è interessante segnalare come, invece, il nuovo set di regole previste per la modifica della convenzione PEM<sup>31</sup>, non ancora completamente in vigore ma in fase di implementazione, preveda la possibilità di istituire un sistema per il rilascio e la presentazione delle prove di origine in forma elettronica, sia che si tratti del certificato di circolazione che della dichiarazione di origine rilasciata dall'esportatore autorizzato.

Sono in ogni caso da evidenziare i positivi risultati ottenuti. Come dichiarato dalla stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli durante l'*open hearing* del 15 marzo 2022, nel periodo 1° gennaio 2022 – 8 marzo 2022 sul totale dei certificati di circolazione emessi per merci destinate alla Confederazione svizzera la versione *full digital* ha rappresentato il 97%, nonostante tale procedura non sia obbligatoria.

Da notare inoltre come questa nuova procedura sia in linea con l'orientamento europeo. *TADUX*, infatti, con la *information note* n. 1 del 31 marzo 2020<sup>32</sup>, invita le

---

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli, si rimanda alle [Istruzioni per la richiesta del certificato di origine preferenziale EUR1-modalità full digital](#) predisposte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

<sup>31</sup> L'UE sta modificando, su base bilaterale in attesa dell'adozione definitiva del nuovo accordo, i protocolli di origine relativi alla convenzione PEM con l'obiettivo di introdurre norme di origine alternative più semplici rispetto a quelle attualmente in vigore.

<sup>32</sup> L'informativa, disseminata in risposta alla difficile situazione causata dalla pandemia da Covid-19, è disponibile sul portale [Taxation and Customs Union](#).

autorità doganali dei paesi membri ad accettare i certificati rilasciati ai fini dell'origine preferenziale sotto forma di copia, emessi su carta o elettronicamente. Ciò si applica in particolare alla copia, sia su carta che in formato elettronico, del certificato originale firmato e timbrato dalle autorità competenti secondo le normali procedure al certificato firmato digitalmente dalle competenti autorità o una copia dello stesso, sia in formato cartaceo che elettronico.

## **12. Nuovi accordi di libero scambio e conoscenza dell'importatore.**

L'orientamento del legislatore europeo tende a prediligere un sistema di prove dell'origine preferenziale basato su dichiarazioni e attestazioni rilasciate autonomamente dall'esportatore per far fronte alla necessità di agevolare gli scambi commerciali. Ciò si rispecchia anche negli ultimi accordi di libero scambio siglati dalla UE.

Tutti gli accordi di libero scambio di recente entrata in vigore non prevedono più l'applicazione del certificato EUR1; al contrario, sono previste esclusivamente le dichiarazioni di origine rilasciate da esportatori autorizzati o registrati nel database REX.

Tra i recenti accordi che prevedono l'utilizzo della dichiarazione rilasciata da un esportatore autorizzato rientra quello siglato con la Corea del Sud; diversamente, l'attestazione di origine rilasciata da un esportatore registrato REX viene utilizzata nei rapporti con Canada, Giappone, Vietnam<sup>33</sup>, Singapore<sup>34</sup> e il recente accordo con il Regno Unito.

Un'ultima novità riguarda la possibilità che sia l'importatore a certificare l'origine preferenziale delle merci in fase di importazione nel proprio paese. Questa opportunità, ad oggi, è prevista solamente per gli accordi siglati dalla UE con il Giappone e il Regno Unito.

---

<sup>33</sup> Per quanto riguarda il caso del Vietnam è da segnalare come la Commissione UE, con la comunicazione pubblicata in [GUUE C 196, dell'11 giugno 2020](#), abbia confermato come l'attestazione di origine rilasciata da un esportatore registrato REX sia l'unico strumento di prova dell'origine preferenziale.

L'accordo tra la UE e il Vietnam, sottoscritto nel 2019 con entrata in vigore ad agosto del 2020, prevedeva inizialmente tre possibilità per certificare l'origine preferenziale (art. 15 del protocollo 1 dell'accordo di libero scambio): a) certificati di origine; b) dichiarazione da parte di un esportatore autorizzato; c) Attestazione da parte di un esportatore registrato REX. Successivamente alla stipula dell'accordo, l'8 aprile 2020 la UE ha notificato al Vietnam che, a partire dalla regolare entrata in vigore del trattato, si sarebbe applicata solo la prova di origine di cui al punto c), rendendo inapplicabili le altre alternative.

<sup>34</sup> Con la [decisione n. 1/2022](#) del comitato doganale dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore del 20 dicembre 2022 che modifica alcuni elementi del protocollo 1 relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa e dei relativi allegati, il sistema dell'esportatore autorizzato è stato sostituito con quello dell'esportatore registrato REX quale mezzo di prova dell'origine preferenziale delle merci. Dal 1° gennaio 2023, gli esportatori UE devono essere registrati nel database REX per poter emettere attestazioni di origine e beneficiare così di riduzioni daziarie al momento dell'importazione in Singapore. È previsto tuttavia un periodo transitorio fino al 31 marzo 2023 entro il quale Singapore continuerà ad accettare le dichiarazioni di origine emesse da esportatori autorizzati.

Nell'accordo che disciplina i rapporti tra la UE e il Regno Unito, all'art. 54, si legge: [u]na richiesta di trattamento tariffario preferenziale è basata sui seguenti elementi: a) un'attestazione di origine rilasciata dall'esportatore in cui il prodotto è dichiarato originario; [o] b) la conoscenza del carattere originario del prodotto da parte dell'importatore»<sup>35</sup>. Tale conoscenza da parte dell'importatore si deve basare su informazioni che dimostrano che il prodotto è originario e conferme a quanto previsto dallo stesso protocollo. Nel caso del Regno Unito è stata l'autorità competente in materia doganale a precisare i dettagli di tale conoscenza<sup>36</sup>.

Con *importer's knowledge* si deve intendere la possibilità di un importatore di attestare il carattere preferenziale sulla base della propria conoscenza riguardo l'origine preferenziale delle merci oggetto di importazione. È richiesto all'importatore di presentare documenti giustificativi, tra i quali possono rientrare: il codice doganale dei prodotti oggetto di importazione; una descrizione del processo produttivo, includendo anche l'origine dei componenti utilizzati; nel caso in cui l'origine preferenziale sia definita sulla base della regola dell'«interamente ottenuto», la tipologia di merci; se l'origine è basata su lavorazioni sufficienti una dei seguenti: il valore dei prodotti e dei componenti; il peso del prodotto e il peso dei componenti; lista di materiali non originari con l'indicazione del codice doganale; eventuali altre informazioni utili a verificare il carattere originario in caso di ulteriori richieste da parte dell'amministrazione.

Anche quest'ultima ipotesi rappresenta un'opportunità per semplificare ulteriormente la procedura di esportazione/importazione, soprattutto nei casi in cui l'esportatore si occupi anche dell'importazione delle merci. Il venditore ha comunque l'onere di mettere a disposizione del proprio cliente tutte le informazioni necessarie per comprovare chiaramente il carattere originario delle proprie merci.

### 13. Conclusioni.

In quest'ultima sezione si vuole confrontare brevemente quanto previsto, in tema di prove dell'origine preferenziale, da altri accordi internazionali di libero scambio. Si prenderanno come esempio l'accordo *USMCA*<sup>37</sup>, entrato in vigore il 1° luglio 2020 tra gli Stati Uniti, il Messico e il Canada, e il *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*<sup>38</sup> sottoscritto il 15 novembre 2020 tra i paesi dell'*ASEAN*, unitamente a Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda.

---

<sup>35</sup> Art. 54 dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra.

<sup>36</sup> Vedasi quanto pubblicato sul sito istituzionale del governo britannico nella sezione [HM Revenue & Customs](#).

<sup>37</sup> Il testo dell'accordo *USMCA* è disponibile sul portale dell'[Office of the United States Trade Representative](#).

<sup>38</sup> [Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement \(RCEP\)](#).

Innanzitutto, l'accordo *USMCA* prevede che il certificato di origine preferenziale possa essere compilato non solo dall'esportatore, ma anche dal produttore o dall'importatore<sup>39</sup>. Inoltre, non è previsto un modello predefinito per la compilazione del certificato, che può essere emesso sia su fattura che su qualsiasi altro documento commerciale. È importante che i requisiti siano soddisfatti e che la merce sia descritta in modo sufficientemente dettagliato da consentirne l'identificazione. A tale proposito è previsto un *set* di dati minimi che devono essere obbligatoriamente indicati<sup>40</sup>. Rimane sempre possibile che l'amministrazione possa richiedere all'importatore di fornire ulteriori documenti a sostegno della certificazione.

Il certificato può applicarsi ad un'unica spedizione oppure a più spedizioni di merci identiche entro un determinato periodo di tempo, non superiore a dodici mesi. Può essere presentato anche in formato elettronico con firma digitale. Infine, è prevista una validità di quattro anni a partire dalla data di compilazione: le amministrazioni doganali sono quindi tenute ad accettare tale documento per il periodo di riferimento.

Il *Regional Comprehensive Economic Partnership* prevede le seguenti prove di origine: certificato di origine rilasciato dall'autorità competente su richiesta dell'esportatore, produttore o loro rappresentante; una dichiarazione di origine rilasciata da un esportatore autorizzato.

In questo caso la documentazione volta a provare l'origine delle merci può essere presentata in formato elettronico e deve contenere un *set* minimo di informazioni<sup>41</sup>. La prova di origine rimane valida per dodici mesi a partire dalla data di emissione.

In base a quest'ultimo confronto si può osservare come, anche in altri accordi internazionali, le norme che regolano lo scambio delle merci siano dirette a snellire i processi di esportazione e agevolare i traffici commerciali tra le parti contraenti.

In un contesto altamente globalizzato come quello attuale risulta fondamentale permettere agli operatori europei di poter agire sui mercati internazionali al pari delle controparti estere, potendo rispondere alle esigenze dei mercati extra UE senza dover incorrere in rallentamenti burocratici. È altresì importante che le autorità doganali vigilino sugli scambi internazionali per garantirne la sicurezza.

In questo scenario le nuove strategie descritte nei paragrafi precedenti e attuate in questi ultimi anni possono essere sicuramente virtuose. A causa dell'elevato numero di merci circolanti non è possibile effettuare controlli fisici su ogni esportazione e/o importazione, ma risulta estremamente rilevante verificare le procedure degli esportatori

---

<sup>39</sup> Vedasi art. 5.2, par. 1.

<sup>40</sup> In base all'art 5.2, par. 3, si segnalano i principali dati richiesti: soggetto che ha emesso il certificato, descrizione della merce e classificazione tariffaria HS; criterio di origine; eventuale periodo di validità (nel caso di certificato valido per più invii), data e firma.

<sup>41</sup> L'allegato 3b prevede le informazioni minime; si segnalano in particolare: dati relativi ad esportatore, produttore e importatore; descrizione delle merci e codice doganale HS; numero di identificazione in caso di esportatore autorizzato; criterio di origine.

per controllarne l'adeguatezza alle disposizioni del codice doganale. Gli operatori devono essere in grado di impostare e implementare adeguatamente processi interni che gli permettano di gestire i propri flussi commerciali e mantenere un adeguato livello di conformità alla normativa doganale.

Ciò potrebbe inoltre permettere, indirettamente, all'amministrazione doganale di poter considerare le aziende titolari di autorizzazioni come operatori fidati, in modo da razionalizzare gli sforzi in termini di controlli e verifiche fisiche sulle merci.

Infine, i processi che devono essere messi in atto per l'ottenimento della qualifica di esportatore autorizzato e registrazione REX possono rappresentare per le imprese un punto di partenza per acquisire maggior conoscenza e consapevolezza al fine di avviare il processo, sicuramente più complicato ma ricco di potenzialità, rappresentato dall'«operatore economico autorizzato» (*AEO*).

**ABSTRACT:** In virtù degli accordi di libero scambio siglati dall'Unione europea con paesi terzi, le merci possono acquisire lo *status* di origine preferenziale al fine di beneficiare di un trattamento tariffario agevolato al momento della loro importazione nel paese di destinazione. Per poter godere di tali benefici è richiesto agli esportatori comunitari di dichiarare che le proprie merci rispettino i requisiti previsti dagli accordi di libero scambio. Le modalità attraverso le quali è possibile certificare l'origine preferenziale possono essere differenti.

Quasi tutti gli accordi prevedono la presentazione del certificato EUR1, emesso dall'amministrazione doganale del paese esportatore. Tuttavia, in un contesto altamente globalizzato come quello attuale, risulta fondamentale permettere agli operatori europei di poter agire sui mercati internazionali potendo rispondere alle esigenze dei mercati senza dover incorrere in rallentamenti burocratici.

L'obiettivo di questa trattazione è quello di evidenziare come in questi ultimi anni l'orientamento del legislatore europeo sia quello di prediligere un sistema di prove dell'origine basato su dichiarazioni rilasciate autonomamente dall'esportatore, analizzando e comparando gli strumenti attualmente previsti dagli accordi di libero scambio.

**PAROLE CHIAVE:** dogana; esportazione; origine delle merci; prove dell'origine preferenziale; accordi di libero scambio.

*Origin of goods. A comparative analysis of the proofs of preferential origin in the EU customs law*

**ABSTRACT:** *Within the framework of free trade agreements signed by the European Union with third countries, goods can acquire preferential origin status in order to benefit from preferential tariff treatment when they are imported into the country of destination. In order to take advantage of these benefits, EU exporters are required to declare that their goods meet the requirements of the free trade agreements.*

*The ways through which preferential origin can be certified can vary. Almost all agreements require the submission of the EUR1 certificate, issued by the customs administration of the exporting country. However, in today's highly globalized environment it is essential to enable European exporters to act in international markets without bureaucratic delays.*

*The purpose of this paper is to highlight how in recent years the orientation of the European legislator is to promote a system of proofs of origin based on declarations*

*issued autonomously by the exporter, analysing and comparing the instruments currently provided by free trade agreements.*

*KEYWORDS: customs; export; origin of goods; proof of preferential origin; free trade agreements.*