



Bruxelles, 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CEE) n. 2658/87 per quanto riguarda l'introduzione di un trattamento tariffario semplificato per le vendite a distanza di beni e il regolamento (CE) n. 1186/2009 per quanto riguarda l'eliminazione della soglia di esenzione dai dazi doganali

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

La presente iniziativa, unitamente alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione, il polo di dati doganali dell'Unione europea e l'autorità doganale dell'Unione europea, e abroga il regolamento (UE) n. 952/2013 ("revisione del CDU")¹ e alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto ("proposta sull'IVA")², fa parte di una riforma ampia e globale dell'unione doganale adottata oggi dalla Commissione.

L'unione doganale è uno dei primi risultati raggiunti dell'Unione ed è essenziale per il corretto funzionamento del mercato unico. Si basa su una tariffa doganale comune che stabilisce le aliquote dei dazi doganali da applicare alle importazioni delle merci provenienti dall'esterno dell'Unione e le procedure comuni per le merci che entrano o escono dal territorio doganale dell'Unione. I dazi doganali derivano dalle politiche commerciali e insieme ad altri dazi sugli scambi con i paesi terzi sono definiti risorse proprie tradizionali (RPT), che rappresentano l'11 % del bilancio dell'Unione per il 2022. Gli Stati membri sono responsabili della riscossione dei dazi doganali, conformemente alle norme stabilite dal regolamento del Consiglio recante modalità di esecuzione della decisione sulle risorse proprie.³

Negli ultimi anni i mutamenti dei modelli commerciali e l'incremento del commercio elettronico sono diventati un serio problema per le autorità doganali. Oggi il commercio elettronico rappresenta più del doppio del numero di operazioni commerciali tradizionali per appena lo 0,5 % del valore.⁴ Questo numero elevato di operazioni per un modesto valore rende difficile per le autorità doganali controllare in modo adeguato i flussi commerciali online e per gli operatori adempiere ai molteplici obblighi di comunicazione per pacco.

I pacchi con un valore fino a 150 EUR spediti direttamente da un paese terzo a un destinatario nell'UE sono ammessi in franchigia doganale.⁵ L'esenzione dai dazi doganali per le merci di modesto valore è stata introdotta nel 1983 e si è estesa nel 1991 e nel 2008. Fino al 1° luglio 2021 esisteva anche un'esenzione dall'IVA sulle merci importate di valore trascurabile (inferiore a 22 EUR). Entrambe le esenzioni erano giustificate dall'onere amministrativo sproporzionato del trattamento delle dichiarazioni doganali per l'imposizione di dazi doganali ridotti e dell'IVA sulle merci di modesto valore.

Nel 2017, tuttavia, con l'adozione del pacchetto IVA per il commercio elettronico, gli Stati membri hanno convenuto di eliminare l'esenzione dall'IVA per le merci importate di modesto

¹ GU C , , pag. .

² GU C , , pag. .

³ Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (Rifusione) (GU L 168 del 7.6.2014, pag. 39).

⁴ Tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022, gli "operatori tradizionali" hanno presentato oltre 405 milioni di dichiarazioni di importazione per un valore di 2 907 miliardi di EUR. Per contro, sono stati registrati 1,1 miliardi di dichiarazioni doganali super-ridotte (a livello di articolo) per le merci con un valore fino a 150 EUR, per un valore dichiarato totale di 12,3 miliardi di EUR, il che corrisponde a un valore dichiarato medio per articolo pari a circa 11,00 EUR.

⁵ Articolo 23 del regolamento sulle franchigie doganali (regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio (GU L 324 del 10.12.2009, pag. 1)).

valore al fine di tutelare il gettito fiscale degli Stati membri, creare condizioni di parità tra le imprese interessate e ridurre al minimo gli oneri a loro carico.⁶ La direttiva prevede inoltre uno sportello unico per gli intermediari del commercio elettronico che vendono merci provenienti da paesi terzi a consumatori europei, consentendo loro di riscuotere l'IVA all'importazione al momento della vendita invece di riscuoterla quando le merci entrano nel mercato dell'Unione. Per verificare se l'IVA sia stata addebitata al momento della vendita o se debba essere riscossa alla frontiera, tutti i pacchi devono essere dichiarati in dogana all'arrivo nell'UE. Di conseguenza, da luglio 2021 tutti i beni importati sono soggetti all'IVA e sono oggetto di una dichiarazione doganale digitale, anche nel caso di beni con un valore fino a 150 EUR per i quali non sono dovuti dazi doganali. Secondo la valutazione della Commissione⁷ sulle norme in materia di IVA, l'eliminazione dell'esenzione dall'IVA per le importazioni di modesto valore è stata un successo. Nei primi sei mesi gli Stati membri hanno riscosso 1,9 miliardi di EUR di IVA e le autorità fiscali e doganali dispongono ora di dati sulle operazioni di commercio elettronico.

La differenza tra il trattamento IVA e il trattamento doganale delle merci oggetto di commercio elettronico rende tuttavia il sistema molto complesso per le parti interessate. Il quadro attuale è il seguente: l'IVA si applica a tutte le merci, mentre i dazi doganali si applicano alle merci di valore superiore a 150 EUR; l'IVA è riscossa e dichiarata al momento della vendita da parte delle piattaforme online, ma viene controllata all'arrivo quando gli operatori postali e i corrieri espresso dichiarano le merci in dogana.

Inoltre, sebbene a partire dal luglio 2021 ogni pacco sia segnalato alla dogana, il controllo del rispetto dei requisiti finanziari rimane un problema per le autorità doganali. In particolare, il mantenimento dell'esenzione dai dazi doganali per le merci con un valore fino a 150 EUR ha lasciato campo libero all'abuso sistematico di tale soglia tramite la sottovalutazione e il frazionamento delle spedizioni. Tale abuso è dimostrato. Secondo uno studio condotto da *Copenhagen Economics* nel 2016, circa il 65 % delle spedizioni del commercio elettronico è sottovalutato in termini di dazi doganali.⁸ Nella sua relazione speciale sulle procedure di importazione⁹, la Corte dei conti europea ha inoltre concluso che gli attuali sistemi informatici di sdoganamento non sono in grado di impedire l'importazione di merci non ammissibili in franchigia doganale e che tale carenza non è compensata da controlli ex post e piani di indagine.¹⁰

La concorrenza è pertanto falsata. L'esenzione dai dazi favorisce gli operatori del commercio elettronico di paesi terzi rispetto a quelli del commercio tradizionale e ai dettaglianti dell'UE, i quali devono pagare i dazi doganali quando importano merci alla rinfusa, e promuove la creazione di centri di distribuzione del commercio elettronico al di fuori dell'UE.

La presente proposta si basa sulla relazione del **gruppo di saggi** sulle sfide dell'unione doganale.¹¹ Il gruppo di saggi ha raccomandato, tra l'altro, di eliminare la soglia di 150 EUR

⁶ Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2006/112/CE e la direttiva 2009/132/CE per quanto riguarda taluni obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni (GU L 348 del 29.12.2017, pag. 7).

⁷ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'era digitale" ([SWD \(2022\) 393 final](#)).

⁸ *Copenhagen Economics (2016)*, "E-commerce imports in Europe: VAT and Customs treatment".

⁹ [Relazione speciale n. 19/2017 della Corte dei conti europea: Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE.](#)

¹⁰ Relazione speciale n. 12/2019 della Corte dei conti europea, punti 81-88.

¹¹ Il [gruppo di saggi sulle sfide dell'unione doganale](#) era composto da 12 membri di alto profilo con esperienza, nel settore pubblico o privato, in materia di questioni doganali, commercio elettronico, gestione dei

per il commercio elettronico perché, spingendo gli esportatori verso l'Unione a frazionare le spedizioni in colli più piccoli, tale soglia fornisce incentivi sbagliati sia in termini di commercio (concorrenza sleale) che di sostenibilità ambientale (maggiore impronta delle emissioni).

Al fine di far fronte alla sfida specifica posta dalle merci oggetto di commercio elettronico, la presente proposta integra la proposta di revisione del codice doganale dell'Unione adottata oggi dalla Commissione: 1) eliminando la franchigia doganale per le importazioni di merci di valore non superiore a 150 EUR e 2) introducendo un trattamento tariffario semplificato per le merci importate nell'ambito di un'operazione da impresa a consumatore qualificabile come vendita a distanza ai fini dell'IVA. La proposta di revisione del codice doganale dell'Unione prevede ulteriori semplificazioni in relazione alla classificazione tariffaria, al valore in dogana e all'origine al fine di determinare il dazio doganale per i beni importati nell'ambito delle vendite a distanza. Il trattamento tariffario semplificato deve essere applicato su base volontaria dall'importatore (presunto). Pertanto, se l'importatore (presunto) desidera beneficiare di aliquote delle tariffe preferenziali dimostrando il carattere di prodotto originario delle merci o delle aliquote dei dazi autonomi applicabili più basse o di quelle convenzionali, può farlo applicando le procedure standard.

Le agevolazioni proposte nel calcolo del dazio doganale dovrebbero compensare gli effetti dell'eliminazione della soglia di franchigia doganale sugli oneri amministrativi delle autorità doganali e delle imprese e semplificare i processi e le procedure per gli operatori.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'iniziativa è coerente con il piano d'azione doganale del 2022¹², a cui dà seguito, nel quale la Commissione ha individuato una serie di azioni volte a far avanzare l'unione doganale al livello successivo. Le azioni hanno riguardato quattro settori di intervento principali: la gestione dei rischi, il commercio elettronico, la conformità e l'azione congiunta dell'unione doganale. In particolare, nell'ambito dell'azione 9, la Commissione si è impegnata a esaminare gli effetti del commercio elettronico sulla riscossione dei dazi doganali e sulla parità di condizioni tra gli operatori dell'UE, comprese eventuali modalità di riscossione dei dazi doganali in base al nuovo approccio di riscossione dell'IVA nell'ambito dello sportello unico per le importazioni ("IOSS").

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

L'iniziativa è coerente con la proposta sull'IVA nell'era digitale¹³, adottata dalla Commissione l'8 dicembre 2022 e attualmente discussa in Consiglio. Detta proposta si propone di modernizzare e rimodellare il sistema dell'IVA dell'UE nell'era digitale. Si tratta di un pacchetto di riforme ampio e poliedrico che persegue tre obiettivi primari fondamentali, uno dei quali è quello di rafforzare il concetto di una registrazione unica ai fini dell'IVA nell'UE. Tale concetto mira a introdurre misure per ridurre ulteriormente i casi in cui un soggetto passivo deve identificarsi ai fini IVA in più di uno Stato membro.

rischi, catena di approvvigionamento internazionale, informatica e analisi dei dati, normativa sul mercato interno e diritto commerciale internazionale. Il gruppo, guidato da Arancha González Laya, ex ministra spagnola degli Affari esteri, dell'Unione europea e della cooperazione, ha condotto audizioni con 48 [interlocutori](#) e una [consultazione aperta](#). La [relazione](#) è stata pubblicata il 30 marzo 2022.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione, Bruxelles, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_it.pdf \(europa.eu\)](#)).

¹³ COM (2022) 701, 703, 704.

Oltre alla proposta sull'IVA nell'era digitale, il terzo elemento del pacchetto di riforma dell'unione doganale è costituito da una proposta di modifica della direttiva IVA¹⁴ finalizzata a eliminare la soglia di 150 EUR ai fini della responsabilità dei soggetti passivi che facilitano le vendite a distanza di beni, dell'applicazione del regime speciale per le vendite a distanza di beni importati da territori o paesi terzi e del regime speciale per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA all'importazione. L'eliminazione della soglia di 150 EUR per l'esenzione dai dazi doganali in combinazione con l'eliminazione della medesima soglia per l'uso dello sportello unico per le importazioni (IOSS) dovrebbero contribuire a limitare i casi di sottovalutazione, tutelando in tal modo le entrate degli Stati membri.

L'iniziativa sostiene la strategia di crescita sostenibile dell'UE¹⁵, che fa riferimento a una più efficiente riscossione delle imposte, alla riduzione della frode, dell'elusione e dell'evasione fiscali e alla riduzione dei costi di conformità per le imprese, i cittadini e le amministrazioni fiscali. Anche il miglioramento dei sistemi fiscali per favorire un'attività economica più sostenibile e più equa rientra nell'agenda dell'UE in materia di sostenibilità competitiva.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

Il presente regolamento modifica il regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali, e il regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

Entrambe le modifiche si fondano sull'articolo 31 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale prevede che i dazi della tariffa doganale comune siano stabiliti dal Consiglio su proposta della Commissione.

• Proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità e si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati, in particolare il corretto funzionamento dell'unione doganale e del mercato unico.

La proporzionalità è garantita dal fatto che questa iniziativa elimina la soglia di esenzione dai dazi per l'importazione nell'UE di spedizioni di modesto valore e promuove un approccio più efficace e più semplice per la riscossione dei dazi doganali in relazione alle merci importate nell'ambito delle vendite a distanza.

• Scelta dell'atto giuridico

La proposta prevede la modifica del regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali ("regolamento sulle franchigie doganali") e del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio,

¹⁴ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto relative ai soggetti passivi che facilitano le vendite a distanza di beni importati, l'applicazione del regime speciale per le vendite a distanza di beni importati da territori o paesi terzi e il regime speciale per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA all'importazione (solo EN).

¹⁵ I piani di ripresa e resilienza degli Stati membri prevedono un'ampia serie di riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale e a favorire l'adozione di tecnologie digitali e verdi. Tali riforme sono integrate da importanti sforzi per digitalizzare le amministrazioni fiscali in quanto settore strategico della pubblica amministrazione. (Analisi annuale della crescita sostenibile 2022 (COM (2021) 740 final).

del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune ("tariffa doganale comune").

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

La Commissione non ha effettuato una valutazione ex post del regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio e del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio.

I risultati della valutazione ex post del pacchetto IVA per il commercio elettronico sono comunque pertinenti ai fini della presente proposta, in quanto forniscono una panoramica dei volumi e del valore delle importazioni di spedizioni di modesto valore nell'UE. Tali dati erano completamente invisibili a livello dell'UE prima dell'entrata in vigore del pacchetto IVA per il commercio elettronico il 1° luglio 2021, in quanto la maggior parte dei pacchi era immessa sul mercato dell'UE senza formalità doganali. Tuttavia, poiché il pacchetto IVA per il commercio elettronico ha abolito l'esenzione dall'IVA all'importazione per le merci di valore inferiore a 22 EUR, è stato necessario introdurre l'obbligo di una dichiarazione doganale formale per tutte le merci importate a partire da tale data, al fine di garantire il rispetto degli obblighi di pagamento dell'IVA.

La Commissione ha effettuato una valutazione ex post dei primi sei mesi di applicazione del pacchetto IVA per il commercio elettronico. I primi risultati sono molto incoraggianti e dimostrano il successo delle nuove misure. Per quanto riguarda le importazioni, i primi risultati dimostrano che, nei primi sei mesi, circa 2 miliardi di EUR di IVA sono stati riscossi specificamente in relazione alle importazioni di spedizioni di modesto valore con un valore intrinseco non superiore a EUR 150. Dei 2 miliardi di EUR di IVA riscossi in relazione alle importazioni di beni di modesto valore nei primi sei mesi, quasi 1,1 miliardi di EUR sono stati riscossi tramite lo sportello unico per le importazioni.

L'attuazione del pacchetto ha anche contribuito a contrastare le frodi IVA. L'analisi dei dati doganali indica che i primi otto operatori registrati nell'IOSS rappresentavano circa il 91 % di tutte le operazioni dichiarate per l'importazione nell'UE tramite l'IOSS. Si tratta di un dato statistico molto incoraggiante, in quanto evidenzia l'impatto che la nuova disposizione "presuntiva" riguardante i mercati virtuali (marketplace) ha avuto sul rispetto delle norme, nella misura in cui il controllo e l'audit di questo numero molto limitato di soggetti passivi sono sufficienti a garantire la riscossione dell'IVA su questo tipo di operazioni.

Alla luce del successo del pacchetto sull'IVA nel commercio elettronico, la proposta di riforma dell'unione doganale introduce chiare responsabilità per gli intermediari del commercio elettronico quali "importatori presunti" per quanto riguarda i prodotti importati da paesi terzi che vendono ai consumatori nell'UE. Tali importatori presunti diventeranno responsabili della riscossione e del pagamento dei dazi all'importazione su tali merci secondo i principi dello sportello unico in ambito IVA per le importazioni. Di conseguenza, l'impegno di rispetto delle norme sarà ancora più concentrato su un numero molto piccolo di grandi operatori del mercato, che rappresenteranno la maggior parte delle vendite a distanza di beni importati nell'UE.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Ai portatori di interessi sono stati chiesti contributi in merito al contenuto della presente iniziativa nel contesto dello studio intitolato "An integrated and innovative overhaul of EU

rules governing e-commerce transactions from third countries from a customs and taxation perspective" elaborato da un contraente esterno.¹⁶ La consultazione si è svolta dal 16 dicembre 2021 al 10 marzo 2022 e, in totale, sono pervenute 69 risposte.¹⁷ La maggior parte dei contributi è stata fornita dagli operatori economici (imprese e organizzazioni imprenditoriali) con 33 risposte e dai consumatori (in totale 26 risposte e un ulteriore contributo da parte di un'associazione per la tutela dei consumatori). Inoltre 19 Stati membri hanno risposto al questionario mirato.

Dai risultati è emerso che circa il 65 % delle imprese partecipanti (comprese le piattaforme di commercio elettronico) sosterebbe l'eliminazione della soglia di franchigia doganale de minimis almeno in misura limitata, mentre il parere espresso nelle risposte al questionario fornite dalle autorità doganali degli Stati membri non indica una netta preferenza tra l'eliminazione o l'innalzamento della soglia di 150 EUR (il 44 % dei partecipanti è favorevole all'eliminazione della soglia almeno in misura limitata e il 43 % preferisce l'innalzamento della soglia almeno in misura limitata). I partecipanti non hanno comunque ritenuto l'abbassamento della soglia un'opzione praticabile (il 57 % delle risposte indica che non dovrebbe essere considerata affatto un'opzione).

Oltre alle osservazioni di cui sopra sulla consultazione pubblica, durante i lavori per la valutazione d'impatto sulla riforma dell'unione doganale è stata organizzata una serie di attività di consultazione mirate, finalizzate a raccogliere i pareri di portatori di interessi esperti. Tali attività hanno incluso discussioni nell'ambito del gruppo di riflessione, composto dai direttori generali delle amministrazioni doganali degli Stati membri, guidato dalla Commissione, e dal *Trade Contact Group*, che è il forum principale di consultazione delle imprese a livello dell'Unione sullo sviluppo e sull'attuazione delle questioni doganali e sull'evoluzione della politica doganale.

- **Assunzione e uso di perizie**

Nella preparazione della presente iniziativa, la Commissione ha tenuto conto dell'analisi contenuta nello studio summenzionato effettuato da un contraente esterno che si ricollega all'azione 9 del piano d'azione doganale, per cui la Commissione si è impegnata a esaminare gli effetti del commercio elettronico sulla riscossione dei dazi doganali e sulla parità di condizioni tra gli operatori dell'UE, comprese eventuali modalità di riscossione dei dazi doganali in base al nuovo approccio di riscossione dell'IVA nell'ambito dello sportello unico per le importazioni ("IOSS"). Lo studio ha valutato le possibili implicazioni della modifica della soglia di franchigia doganale di 150 EUR esaminando e confrontando tre diverse opzioni: 1) eliminarla, 2) innalzarla a 1 000 EUR e 3) abbassarla a 22 EUR. Lo studio ha concluso che l'eliminazione della soglia di 150 EUR determinerebbe il maggiore aumento delle entrate e garantirebbe la massima parità di condizioni tra i venditori stranieri e il mercato nazionale. Eliminerrebbe inoltre la frode o l'evasione dei dazi doganali derivanti dal frazionamento delle spedizioni e ridurrebbe l'incentivo alla sottovalutazione. Si è pertanto concluso che l'eliminazione della soglia di franchigia de minimis apporterebbe il maggior numero di vantaggi.

¹⁶ La valutazione della seconda versione della relazione finale è ancora in corso al momento della proposta.

¹⁷ Ai fini dell'analisi del questionario, è stato necessario ignorare in totale cinque risposte (su 69). Una risposta è stata fornita dall'autorità doganale di uno Stato membro e se ne è tenuto conto nella valutazione dell'indagine delle autorità nazionali. Altre quattro risposte sono state fornite senza alcun contenuto fattuale e pertanto non sono state prese in considerazione ai fini dell'analisi.

La Commissione si è inoltre basata sull'analisi effettuata da un altro contraente esterno per lo studio "L'IVA nell'era digitale". Tale studio ha fornito contributi anche alla proposta di modifica della direttiva 2006/112/CE al fine di ampliare la norma del fornitore presunto, l'IOSS e il regime speciale per includere le importazioni di merci di importo superiore a 150 EUR, che fa parte del presente pacchetto sulla riforma dell'unione doganale.

L'obiettivo dello studio era innanzitutto valutare la situazione attuale per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione digitale, il trattamento IVA applicabile all'economia delle piattaforme, una registrazione unica ai fini dell'IVA e lo sportello unico per le importazioni. In secondo luogo, valutare l'impatto di una serie di possibili iniziative politiche in tali settori. Nello studio è stata specificamente esaminata l'opzione di eliminare la soglia di 150 EUR che si applica all'IOSS. Lo studio ha rilevato che le vendite a distanza di beni importati di valore superiore a 150 EUR e le vendite a distanza di beni soggetti ad accisa rappresentano circa il 10-20 % del valore totale delle importazioni nell'UE derivanti da vendite a distanza nel commercio elettronico.

- **Valutazione d'impatto**

La riforma delle norme doganali relative al commercio elettronico è stata esaminata nel contesto della valutazione d'impatto della riforma dell'unione doganale, di cui fa parte la presente proposta¹⁸. Dopo il parere negativo del 28 ottobre 2022, il 27 gennaio 2023 il comitato per il controllo normativo ha espresso un parere positivo sulla valutazione d'impatto a sostegno del pacchetto di riforma dell'unione doganale. Il comitato ha raccomandato di fornire maggiori precisazioni, tra l'altro, riguardo alle modalità con cui sono state individuate le opzioni relative al commercio elettronico, in particolare su quale sia la motivazione per eliminare l'esenzione da 150 EUR e per considerare le piattaforme elettroniche "importatori presunti", nonché maggiori spiegazioni sull'introduzione di un "sistema di categorizzazione" per il calcolo dei dazi, in particolare per quanto riguarda il ventaglio di scelte strategiche a disposizione della Commissione. La valutazione d'impatto è stata modificata di conseguenza.

Nella valutazione d'impatto sono stati individuati cinque ambiti problematici principali che determinano carenze e vulnerabilità nel funzionamento dell'unione doganale e sono state analizzate varie opzioni strategiche per porre rimedio a tali problemi.

Uno di tali ambiti riguarda l'incremento del commercio elettronico e i relativi mutamenti dei modelli commerciali (dalle merci tradizionalmente introdotte nell'UE in grandi quantità via cargo a milioni di piccole spedizioni effettuate direttamente ai singoli consumatori) che hanno comportato nuove sfide per le dogane, le quali non sono pronte a sostenere l'aumento dei volumi di merci e dichiarazioni. Nonostante le modifiche introdotte dal pacchetto IVA per il commercio elettronico applicate dal 1° luglio 2021 e finalizzate a contrastare le frodi in materia di IVA inerenti all'uso improprio dell'esenzione dall'IVA all'importazione e alla sottovalutazione, permangono alcuni problemi, in particolare il frazionamento delle spedizioni per evitare il pagamento dei dazi all'importazione.

Pertanto, nell'analizzare in che misura i processi per il commercio elettronico debbano essere modificati, sono state scartate le opzioni per ridurre o aumentare la franchigia doganale di 150 EUR. Il motivo è che nessuno dei problemi individuati (distorsione della concorrenza, complessità, incertezza, difficoltà di controllo e frode) è legato all'importo esentato, ma all'esistenza stessa dell'esenzione. È stata scartata anche la possibilità che i consumatori dichiarino in dogana le merci che acquistano online in quanto onerosa e perché l'immissione

¹⁸ SWD(2023) 140 final.

delle merci sul mercato dell'Unione avviene a opera degli intermediari del commercio elettronico e non dei consumatori.

Secondo la valutazione d'impatto, i dazi doganali supplementari sul traffico del commercio elettronico sono stimati a circa 13 miliardi di EUR nell'arco di 15 anni. Il miglioramento delle informazioni fornite dagli operatori economici nell'ambito dei nuovi processi, la centralizzazione dei dati nel polo europeo di dati doganali e il ruolo operativo dell'autorità doganale dell'Unione europea consentirebbero anche di prevenire in modo significativo le mancate entrate dovute a pratiche fraudolente quali la sottovalutazione o l'errata classificazione delle merci ("eliminazione del divario doganale").

- **Efficienza normativa e semplificazione**

La presente proposta fa parte della riforma dell'unione doganale, un'iniziativa REFIT volta a semplificare i processi doganali mediante una migliore interazione tra le dogane e gli operatori economici, concentrandosi sugli operatori e sulle catene di approvvigionamento anziché sulle singole operazioni che, come avviene attualmente, sono assoggettate a varie formalità. Le imprese (comprese le piattaforme di commercio elettronico) che offrono visibilità alle dogane lungo le loro catene di approvvigionamento beneficeranno di procedure più semplici e più rapide, fornendo alle dogane l'accesso ai loro dati commerciali. La semplificazione e la centralizzazione delle funzioni a vari livelli dovrebbero tradursi in una riduzione della burocrazia e in una semplificazione dei processi e delle procedure per gli operatori.

Il potenziale aumento dell'onere amministrativo connesso all'eliminazione proposta della soglia di franchigia doganale dovrebbe essere compensato dal trattamento tariffario semplificato attraverso il sistema di categorizzazione a cinque livelli. Tale aumento dovrebbe tuttavia essere limitato, poiché dal 1° luglio 2021 è già necessaria una dichiarazione doganale elettronica per tutte le merci importate nell'UE. Il trattamento tariffario semplificato, integrato da ulteriori agevolazioni per la valutazione in dogana e l'origine proposte nell'ambito della revisione del codice doganale dell'Unione, semplificherà pertanto la determinazione dei dazi doganali per le merci oggetto di commercio elettronico e ridurrà l'onere amministrativo sia per le autorità doganali sia per gli operatori economici.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Si stima che la presente proposta comporterà un aumento del gettito doganale a circa 13 miliardi di EUR in 15 anni per i bilanci dell'UE e nazionali degli Stati membri, in quanto eliminerà la soglia di franchigia doganale per l'importazione di spedizioni di modesto valore. Si prevede inoltre che ridurrà l'incentivo alla sottovalutazione ed eliminerà l'incentivo a frazionare artificialmente le spedizioni affinché beneficino indebitamente della franchigia doganale. L'introduzione del metodo semplificato di riscossione dei dazi doganali limiterà l'onere amministrativo per le autorità doganali e gli operatori del commercio elettronico. Sulla base dei principi e dei meccanismi dello sportello unico in ambito IVA per le importazioni, i negozi online e le piattaforme di commercio elettronico potranno riscuotere i dazi doganali oltre all'IVA. Aumenterà così la trasparenza dei prezzi in quanto il prezzo finale di vendita al momento del pagamento coprirà tutti i costi supplementari fino alla destinazione per i consumatori.

I beni soggetti alle accise armonizzate dell'UE sono esclusi dal trattamento tariffario semplificato. Devono escludersi anche i beni soggetti a misure di politica commerciale, quali dazi antidumping, antisovvenzioni o misure di salvaguardia.

5. ALTRI ELEMENTI

• **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Il comitato del codice doganale e il gruppo di esperti doganali, organi consultivi su questioni doganali ai quali partecipano rappresentanti di tutti gli Stati membri e che sono presieduti da funzionari della Commissione della direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (DG TAXUD), discuteranno eventuali problemi di interpretazione tra gli Stati membri in merito alla nuova normativa.

Le nuove norme doganali relative al commercio elettronico saranno inoltre monitorate e valutate nel contesto del più ampio quadro di monitoraggio e valutazione previsto dalla proposta di revisione del codice doganale dell'Unione da parte della Commissione.

• **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Per porre rimedio ai problemi individuati nel settore del commercio elettronico di merci provenienti da paesi terzi, la presente proposta comprende due elementi principali. Il primo è l'eliminazione della franchigia doganale per le merci con un valore fino a 150 EUR, obiettivo che si conseguirebbe sopprimendo il capo V del regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009.

Il secondo elemento è un metodo semplificato di calcolo dei dazi basato su cinque differenti categorie (ciascuna con un'aliquota del dazio diversa), che mira a ridurre gli oneri amministrativi derivanti dal calcolo delle aliquote del dazio applicabili alle merci oggetto di commercio elettronico sia per le dogane sia per le imprese.

Il concetto di sistema semplificato di aliquote del dazio, il cosiddetto "sistema di categorizzazione dei dazi", si basa su un modello canadese in vigore dal 2012 in relazione a beni destinati all'uso privato (beni da impresa a consumatore o da consumatore a consumatore) con un valore fino a 500 CAD (circa 340 EUR)¹⁹. Secondo questo approccio, vi è un numero limitato di "categorie di dazi", ciascuna delle quali comprende categorie chiaramente specificate di merci con un'aliquota di dazio fissa. Nell'ambito del sistema di categorizzazione, le aliquote del dazio applicabili ai singoli prodotti possono essere leggermente più elevate rispetto all'aliquota applicabile basata sul codice completo delle merci.

La proposta prevede cinque categorie con le rispettive aliquote del dazio ad valorem dello 0 % (ad esempio per libri, materiali stampati, oggetti d'arte) del 5 % (ad esempio per giocattoli, giochi, articoli per la casa), dell'8 % (ad esempio per prodotti di seta, tappeti, lavori di vetro), del 12 % (ad esempio per oggetti di coltelleria, macchine elettriche) e del 17 % (ad esempio per calzature) e si riferisce a beni identificati sulla base dei capitoli del sistema armonizzato. Tuttavia, gli operatori economici dovranno comunque indicare il numero di codice a 6 cifre del sistema armonizzato, che rimane un requisito nelle informazioni anticipate sul carico nell'ambito della proposta legislativa sulla revisione del codice doganale dell'Unione. I beni a cui attualmente si applica un'aliquota del dazio erga omnes dello 0 % continueranno a beneficiare di dazi nulli.

I beni soggetti ad accise armonizzate e quelli soggetti a misure antidumping, antisovvenzioni o di salvaguardia sono esclusi dall'approccio semplificato di riscossione dei dazi.

Il sistema a categorie prende come riferimento le aliquote dei dazi convenzionali esistenti e non tiene conto del carattere originario delle merci. Tuttavia, se l'operatore economico

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#), WTO Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises, settembre 2021.

desidera beneficiare di aliquote delle tariffe preferenziali dimostrando il carattere di prodotto originario delle merci, può farlo applicando le procedure standard. Analogamente, se l'operatore economico intende beneficiare di aliquote dei dazi autonomi applicabili più basse o quelle convenzionali può farlo applicando le procedure standard. L'esenzione dai dazi per l'importazione delle merci con un valore totale fino a 150 EUR per spedizione sarà eliminata a decorrere dal 1° marzo 2028. A partire da tale data gli importatori possono optare per il trattamento tariffario semplificato per il calcolo del dazio doganale dovuto sulle importazioni delle merci oggetto di commercio elettronico e gli importatori presunti inizieranno a fornire informazioni al polo di dati doganali dell'UE sulle operazioni relative alle merci vendute a consumatori nell'UE e spedite da un territorio o da un paese terzo.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CEE) n. 2658/87 per quanto riguarda l'introduzione di un trattamento tariffario semplificato per le vendite a distanza di beni e il regolamento (CE) n. 1186/2009 per quanto riguarda l'eliminazione della soglia di esenzione dai dazi doganali

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 31,

vista la proposta della Commissione europea,

- (1) Il capo V del regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio¹ prevede una franchigia dai dazi all'importazione per le spedizioni composte di merci di valore intrinseco totale non superiore a 150 EUR spedite direttamente da un paese terzo a una persona che si trova nell'Unione. Fino al 1° luglio 2021 l'esenzione dall'IVA all'importazione era parimenti applicata all'importazione di beni di valore non superiore a 22 EUR. L'aumento del volume delle importazioni di modesto valore a seguito della crescita esponenziale del commercio elettronico e le relative agevolazioni hanno reso difficile per le autorità doganali far rispettare i requisiti fiscali e non fiscali. La direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio² ha pertanto eliminato l'esenzione dall'IVA all'importazione per questi beni di modesto valore al fine di tutelare il gettito fiscale degli Stati membri, creare condizioni di parità per le imprese interessate e ridurre al minimo gli oneri a loro carico.
- (2) Allo stesso tempo, è stata mantenuta la franchigia doganale per le merci di valore inferiore a 150 EUR, lasciando spazio all'abuso sistematico di tale soglia mediante sottovalutazione e frazionamento artificiale delle spedizioni.
- (3) In un contesto doganale digitalizzato in cui sono disponibili dati elettronici per tutte le merci importate, indipendentemente dal loro valore, non è più giustificato mantenere una franchigia dai dazi che era stata introdotta per evitare oneri amministrativi sproporzionati per le autorità doganali, le imprese e i privati. Allo stesso tempo, tenuto conto dei volumi significativi delle importazioni di modesto valore, è diventato necessario tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri.
- (4) È pertanto necessario sopprimere dal capo V del regolamento (CE) n. 1186/2009 la soglia al di sotto della quale le merci di valore trascurabile non superiore a 150 EUR per spedizione sono esentate dai dazi doganali all'importazione.

¹ Regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali (GU L 324 del 10.12.2009, pag. 23).

² Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2006/112/CE e la direttiva 2009/132/CE per quanto riguarda taluni obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni (GU L 348 del 29.12.2017, pag. 7).

- (5) Tuttavia, il calcolo del dazio applicabile è un compito complesso basato sulla classificazione tariffaria, sul valore in dogana e sull'origine delle merci. L'applicazione di questo metodo al commercio elettronico comporterebbe in molti casi un onere amministrativo sproporzionato sia per le dogane che per le imprese. Per evitare ciò, è necessario dare agli intermediari del commercio elettronico la possibilità di applicare un trattamento tariffario semplificato basato su un sistema a cinque categorie in cui ciascuna categoria è associata a un'aliquota del dazio diversa in funzione dei beni venduti al consumatore finale. Le merci che attualmente beneficiano di un'aliquota del dazio erga omnes dello 0 % continueranno a beneficiare di dazi pari a zero.
- (6) Il sistema a categorie dovrebbe prendere come riferimento le aliquote dei dazi convenzionali esistenti e non dovrebbe tenere conto del carattere originario delle merci. Tuttavia, se gli importatori desiderano applicare le aliquote dei dazi autonomi applicabili più basse o quelle convenzionali, oppure beneficiare di tariffe preferenziali dimostrando il carattere originario delle merci, possono farlo applicando le procedure standard, dato che il ricorso al trattamento tariffario semplificato è facoltativo.
- (7) I prodotti soggetti ad accisa armonizzata e i prodotti soggetti a misure antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dovrebbero essere esclusi dal trattamento tariffario semplificato per le vendite a distanza di beni importati da paesi terzi. Inoltre sono escluse anche le merci di cui ai capitoli 73, 98 e 99 della nomenclatura combinata, in quanto l'importazione di tali merci (rispettivamente, lavori di ghisa, ferro o acciaio, impianti industriali e merci importate o esportate in circostanze particolari) non dovrebbe, a causa della loro natura, beneficiare di alcuna semplificazione.
- (8) In ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE), il presente regolamento si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati, in particolare il buon funzionamento dell'unione doganale e del mercato unico. La proporzionalità è garantita dal fatto che questa iniziativa elimina la soglia di esenzione dai dazi per l'importazione nell'UE di spedizioni di modesto valore e promuove un approccio più efficace e più semplice per la riscossione dei dazi doganali in relazione alle merci importate nell'ambito delle vendite a distanza.
- (9) Occorre pertanto modificare di conseguenza i regolamenti (CEE) n. 2658/87 e (CE) n. 1186/2009,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio è così modificato:

- 1) all'articolo 1 sono aggiunti i seguenti paragrafi 4 e 5:

"4. In deroga al paragrafo 3, su richiesta dell'importatore, il dazio doganale è riscosso sull'importazione di beni la cui fornitura si configura come vendite a distanza di beni importati da territori terzi o paesi terzi ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4, punto 2, della direttiva 2006/112/CE, conformemente al trattamento tariffario semplificato per le vendite a distanza di cui alla tabella nell'allegato I, parte prima, sezione II, punto G.

5. Il trattamento tariffario semplificato per le vendite a distanza di cui al paragrafo 4 non si applica:

- a) alle merci di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2020/262 del Consiglio³;
- b) alle merci per le quali sono state imposte misure a norma del regolamento (UE) 2016/1036⁴, del regolamento (UE) 2016/1037⁵, del regolamento (UE) 2015/478⁶ o del regolamento (UE) 2015/755⁷, indipendentemente dalla loro origine; nonché
- c) alle merci di cui ai capitoli 73, 98 e 99.

2) L'allegato I è modificato conformemente all'allegato del presente regolamento.

Articolo 2

Il capo V del regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio è soppresso.

Articolo 3

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal 1° marzo 2028.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

³ Direttiva (UE) 2020/262 del Consiglio, del 19 dicembre 2019, che stabilisce il regime generale delle accise (GU L 058 del 27.2.2020, pag. 4.).

⁴ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 21).

⁵ Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55).

⁶ Regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi (GU L 83 del 27.3.2015, pag. 16).

⁷ Regolamento (UE) 2015/755 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi (GU L 123 del 19.5.2015, pag. 33).