Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 13 giugno 2025
(OR. en)

10169/25

Fascicolo interistituzionale: 2023/0156(COD)

LIMITE

UD 135
CODEC 790
ENFOCUSTOM 97
ECOFIN 760
MI 383
COMER 91
TRANS 239
FISC 140
RESPR 15

PUBLIC

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Pacchetto di riforma dell'unione doganale - Regolamento che istituisce il codice doganale dell'Unione e l'Autorità doganale dell'Unione europea *- Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori*

Si allega per le delegazioni la relazione della presidenza polacca sullo stato di avanzamento dei lavori e sui lavori svolti in sede di Consiglio in merito alla riforma dell'unione doganale dell'UE, in vista della sessione del Consiglio "Economia e finanza" del 20 giugno 2025.

ALLEGATO

Relazione della presidenza polacca al Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) sullo stato di avanzamento dei lavori e sui lavori svolti in sede di Consiglio in merito alla riforma dell'unione doganale dell'UE

PUBLIC

1. Introduzione

La riforma dell'unione doganale dell'UE rappresenta una risposta strategica alle crescenti sfide cui devono far fronte le amministrazioni doganali e gli operatori economici in un contesto globale sempre più complesso. Il pacchetto legislativo, presentato nel maggio 2023, mira a modernizzare e rafforzare il funzionamento dell'unione doganale introducendo una nuova Autorità doganale, migliorando la gestione dei rischi, potenziando l'utilizzo dei dati e adottando un approccio più coerente all'agevolazione degli scambi.

L'iniziativa risponde agli inviti formulati da Stati membri, istituzioni e portatori di interessi, che da tempo chiedono di semplificare le procedure doganali, garantire un migliore coordinamento a livello dell'UE e dotare le autorità doganali degli strumenti necessari per proteggere efficacemente il mercato unico e sostenere il commercio. In particolare, la proposta di istituire l'Autorità doganale dell'Unione europea e lo sviluppo del centro doganale digitale dell'UE puntano a migliorare in modo significativo la condivisione delle informazioni e l'efficienza operativa.

Da quando la Commissione ha presentato il pacchetto nel maggio 2023, l'organo preparatorio del Consiglio responsabile, ossia il gruppo "Unione doganale", ha tenuto **oltre 100 riunioni** durante le presidenze spagnola, belga, ungherese e polacca. Questo lavoro intenso e continuo rispecchia il forte impegno degli Stati membri a ottenere un mandato del Consiglio per i negoziati di trilogo sulla riforma del codice doganale dell'Unione e sull'istituzione dell'Autorità doganale dell'UE.

Per tenere conto della portata e della complessità della proposta, il precedente trio (Spagna, Belgio, Ungheria) ha strutturato l'esame per blocchi tematici. La prima analisi della proposta, incentrata sul chiarimento e sulla comprensione dei nuovi elementi, è stata avviata dalla presidenza spagnola, proseguita dalla presidenza belga e conclusa articolo per articolo dalla presidenza ungherese.

Durante il suo mandato, la presidenza polacca ha attribuito un'elevata priorità all'avanzamento dei lavori del Consiglio sul pacchetto di riforma. Riconoscendo l'importanza delle dogane per la resilienza economica, la sicurezza e la competitività dell'Unione, la presidenza ha facilitato discussioni costruttive tra gli Stati membri al fine di individuare un terreno comune e porre le basi per ulteriori progressi.

La presente relazione fornisce una panoramica dei lavori svolti durante la presidenza polacca sulla riforma dell'unione doganale, sintetizzando i principali sviluppi, gli orientamenti emergenti e i temi che richiedono ulteriori riflessioni e discussioni.

2. Progressi compiuti durante la presidenza polacca

La presidenza polacca si è particolarmente adoperata per portare avanti i lavori sulla riforma dell'unione doganale, che ha trattato come una delle sue principali priorità in ambito economico e finanziario. In considerazione della complessità e dell'impatto a lungo termine del pacchetto legislativo proposto, l'approccio della presidenza ha puntato a garantire discussioni inclusive, trasparenti e strutturate tra gli Stati membri.

Sulla base delle discussioni approfondite svoltesi in sede di Consiglio, la presidenza polacca ha preparato testi di compromesso e ha elaborato una versione consolidata del nuovo codice doganale dell'Unione proposto. Il documento rispecchia le questioni chiave sollevate dalle delegazioni e dovrebbe essere presentato al Coreper nel giugno 2025 in vista di un eventuale accordo su un mandato per i negoziati con il Parlamento europeo.

2.1 Sintesi delle riunioni tenutesi durante la presidenza polacca

Tra gennaio e giugno 2025 la presidenza polacca ha organizzato un totale di **33 riunioni del gruppo "Unione doganale"** dedicate all'esame del pacchetto di riforma. Queste hanno consentito agli Stati membri di avere discussioni tecniche approfondite sui punti fondamentali della proposta, compresa l'istituzione dell'Autorità doganale dell'UE, il funzionamento del centro digitale doganale, il commercio elettronico e la proposta classificazione degli operatori economici in funzione del rischio. Nel gennaio 2025 la presidenza ha inoltre organizzato a Bruxelles una **riunione ad alto livello del gruppo "Unione doganale"**, cui hanno partecipato ministri e alti funzionari e che ha fornito orientamenti strategici sugli elementi chiave della riforma.

2.2 Risultati e stato dei lavori

Grazie al lavoro intenso e costante svolto durante la presidenza polacca, comprese numerose discussioni tecniche e politiche, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di esprimere le loro posizioni preliminari sugli elementi chiave della riforma dell'unione doganale dell'UE. Tali scambi hanno tenuto conto delle attuali circostanze geopolitiche e contribuito a una migliore comprensione delle implicazioni giuridiche, istituzionali e operative delle modifiche proposte, specie per quanto riguarda le strutture di governance, la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e l'infrastruttura informatica necessaria per sostenere l'attuazione.

A inizio giugno 2025 la presidenza polacca ha presentato un testo di compromesso per la revisione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione e l'Autorità doganale dell'Unione europea e che abroga il regolamento (UE) n. 952/2013.

PUBLIC

Un settore di particolare importanza nelle discussioni del Consiglio ha riguardato la tassa di gestione nel commercio elettronico, un nuovo concetto introdotto dalla Commissione nella sua comunicazione del 5 febbraio 2025 su un commercio elettronico sicuro e sostenibile. La Commissione ha delineato la logica e il quadro operativo per una tassa di gestione forfettaria che le autorità doganali dovrebbero riscuotere al fine di compensare il crescente onere di conformità legato al forte aumento delle spedizioni di modesto valore. Tale concetto è stato introdotto in una fase relativamente avanzata del processo legislativo e ha dato luogo a discussioni sostanziali in sede di Consiglio. La tassa a carico degli importatori non sarebbe considerata parte dell'obbligazione doganale, ma verrebbe riscossa parallelamente a quest'ultima. Il principio generale dell'introduzione della tassa ha riscosso sostegno, ma restano in sospeso alcuni aspetti tecnici e giuridici, tra cui l'esatta natura giuridica della tassa, i metodi di attuazione e riscossione, i possibili effetti sui flussi commerciali e la sua compatibilità con il più ampio quadro normativo dell'UE.

3. Elementi chiave della riforma discussa

- **Istituzione dell'Autorità doganale dell'UE**

Durante la presidenza polacca, le discussioni svoltesi nelle sessioni del Consiglio si sono incentrate sull'ambito di applicazione, sulla struttura e sulla governance della proposta Autorità doganale dell'UE. Gli Stati membri hanno ampiamente riconosciuto il valore aggiunto di un organismo centralizzato per garantire l'applicazione uniforme delle norme doganali e per rafforzare la cooperazione in tutta l'Unione. In tale contesto sono state esaminate in modo approfondito le competenze dell'Autorità, la sua indipendenza istituzionale e le sue relazioni con le amministrazioni doganali nazionali.

- **Ruolo del centro doganale digitale dell'UE**

Il centro doganale digitale dell'UE è considerato un pilastro centrale della riforma dell'unione doganale. Le discussioni del Consiglio si sono concentrate sul suo ruolo di punto di accesso unico per i dati doganali, volto a migliorare la tempestività, la qualità e l'uso delle informazioni. Le delegazioni hanno esaminato le questioni relative alla governance, alla proprietà dei dati e all'interoperabilità con i sistemi nazionali, necessarie per la sua attuazione.

Sotto la supervisione della futura Autorità doganale dell'UE, il centro digitale fungerà da motore centrale del sistema doganale riformato e sostituirà progressivamente le infrastrutture informatiche nazionali esistenti. Consentirà uno scambio di dati sicuro e armonizzato e sosterrà la gestione dei rischi a livello dell'UE e procedure doganali completamente digitali. In tal senso dovrebbe migliorare in modo significativo l'efficienza, la trasparenza e il coordinamento all'interno dell'unione doganale.

- **Nuova classificazione degli operatori economici di fiducia**

La riforma introduce un approccio all'affidabilità degli operatori economici basato su livelli di rischio, che supera l'attuale quadro sugli operatori economici autorizzati (*Authorised Economic Operators* – AEO). Gli Stati membri hanno discusso i criteri, i benefici e i meccanismi di monitoraggio associati alle categorie proposte, in particolare il modello "Trust&Check" (operatori economici di fiducia e certificati), che collega una maggiore agevolazione degli scambi con la trasparenza dei dati e i precedenti in materia di conformità. Alcune delegazioni hanno sottolineato la necessità di garantire la proporzionalità e l'accesso al sistema per le PMI, evitando nel contempo potenziali squilibri di mercato.

- **Migliore gestione dei rischi a livello dell'UE**

La presidenza ha facilitato i primi scambi sulle proposte volte a rafforzare il coordinamento della gestione dei rischi a livello dell'Unione. Vi è stato un accordo generale sulla necessità di un approccio più sistematico e armonizzato all'analisi dei rischi, coordinato dalla futura Autorità doganale dell'UE e reso possibile dalle capacità avanzate in materia di dati del centro doganale digitale dell'UE, che garantisca una gestione dei rischi coerente ed efficace in tutta l'Unione. Le delegazioni si sono dette favorevoli al miglioramento delle capacità di definizione degli obiettivi e a un maggiore coordinamento a livello dell'UE nell'affrontare le minacce alla sicurezza e alla conformità.

- **Commercio elettronico**

Alla luce dell'aumento esponenziale delle spedizioni di modesto valore e della crescente complessità delle catene di approvvigionamento globali, il commercio elettronico è rimasto uno dei principali settori prioritari durante la presidenza polacca. Le discussioni in sede di Consiglio hanno affrontato diverse dimensioni strategiche e operative della riforma, tra cui l'introduzione del concetto di "importatore presunto".

PUBLIC

Un accento particolare è stato posto sulla necessità di adeguare la normativa doganale alle realtà di un panorama del commercio elettronico in rapida evoluzione. Gli Stati membri hanno sottolineato il fatto che sono essenziali risposte normative efficaci al fine non solo di garantire la conformità dei beni ai requisiti fiscali e non fiscali, ma anche di rafforzare la concorrenza leale nel mercato interno. Il rafforzamento delle capacità di contrasto alle frontiere dell'UE dovrebbe contribuire a eliminare le pratiche commerciali sleali, combattere le frodi e sostenere lo sviluppo di una situazione di parità per tutti gli operatori economici, compresi i dettaglianti online legittimi e le PMI.

Il Consiglio ha discusso inoltre del ruolo dei depositi doganali nelle catene di approvvigionamento del commercio elettronico. Le delegazioni hanno espresso timori per la tracciabilità dei beni, il controllo dei prodotti riesportati e la necessità di migliorare la vigilanza delle piattaforme e degli intermediari che utilizzano tali strutture. Da tali discussioni è emerso un interesse comune per il rafforzamento della trasparenza e della responsabilità nel trattamento doganale del commercio online.

Vi è stata ampia convergenza sulla necessità di rafforzare la responsabilità degli operatori economici attivi nel commercio elettronico e di garantire l'effettiva applicazione delle norme doganali lungo tutta la catena di approvvigionamento. Tali discussioni dovrebbero orientare ulteriori lavori tecnici e contribuire all'elaborazione di un solido quadro giuridico adeguato alle esigenze future che sostenga un commercio online conforme e sostenibile.

- **Cooperazione doganale**

La presidenza polacca ha evidenziato l'importanza di rafforzare la cooperazione doganale sia all'interno dell'UE sia con i partner internazionali. Dalle discussioni è riemersa la necessità di rafforzare la capacità operativa congiunta, di migliorare lo scambio di informazioni e di razionalizzare le procedure in modo da rispondere in modo più efficace alle sfide transfrontaliere, tra cui le frodi, le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e il commercio illecito. Le delegazioni hanno sottolineato inoltre il ruolo della futura Autorità doganale dell'UE nell'agevolare il coordinamento strategico e le sinergie operative.

PUBLIC

- **Disposizioni per le PMI e agevolazione degli scambi**

  Anche le implicazioni della riforma per le piccole e medie imprese sono state un tema ricorrente. Le delegazioni hanno chiesto misure mirate a sostegno della conformità delle PMI alle nuove norme, tra cui procedure doganali semplificate, strumenti digitali e orientamenti più chiari. La presidenza polacca ha incoraggiato ulteriori riflessioni su come conciliare da un lato il controllo dei rischi e dall'altro l'accessibilità e la competitività per gli operatori di mercato di più modeste dimensioni.

- **Rappresentanza doganale**

  Il nuovo codice doganale dell'Unione chiarisce il quadro per la rappresentanza doganale, in particolare definendo le responsabilità dei rappresentanti diretti e indiretti. Anche se rimangono possibili entrambe le opzioni, per avere accesso ai benefici "Trust&Check" sarebbe necessario che ambo le parti detenessero tale status. Ai rappresentanti indiretti sarebbe inoltre attribuita una maggiore responsabilità, in quanto verrebbero considerati importatori o esportatori ai fini degli obblighi doganali. Tali disposizioni sono state oggetto di discussioni approfondite nel gruppo "Unione doganale", soprattutto per quanto riguarda le implicazioni pratiche per gli operatori economici.

4. Conclusioni

Nel corso del suo mandato la presidenza polacca ha posto un'enfasi strategica sull'avanzamento dei lavori relativi alla riforma dell'unione doganale dell'UE. Riconoscendo l'importanza fondamentale, per l'integrità del mercato unico e la sicurezza economica dell'Unione, di un'unione doganale moderna e adeguata alle esigenze future, la presidenza ha voluto promuovere un dialogo costruttivo tra gli Stati membri e approfondire una comprensione comune degli obiettivi fondamentali, delle implicazioni istituzionali e delle complessità tecniche del pacchetto di riforma.

La presidenza polacca ha facilitato deliberazioni inclusive e strutturate in seno al Consiglio. Tali sforzi sono sfociati nella presentazione, nel giugno 2025, di un testo di compromesso consolidato, che rappresenta un'importante pietra miliare nel processo legislativo. Detto testo di compromesso rispecchia l'esito di ampie discussioni. La presidenza ritiene che il testo possa spianare la strada (previa approvazione del Coreper) a futuri negoziati con il Parlamento europeo.

PUBLIC

La presidenza polacca conclude il suo mandato ribadendo l'importanza strategica della riforma dell'unione doganale ed esprime piena fiducia nel fatto che la presidenza danese entrante, in stretta cooperazione con i suoi partner del trio di presidenza (PL-DK-CY), manterrà lo slancio e si adopererà per raggiungere un accordo politico e per garantire che il Consiglio ottenga il mandato negoziale nel corso del secondo semestre del 2025.

La presidenza polacca conclude il suo mandato confermando l'importanza strategica della riforma dell'unione doganale ed esprime pieno sostegno alla presidenza danese entrante per gli ulteriori lavori relativi all'adozione del nuovo codice doganale dell'Unione.

PUBLIC