



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nel 28° Congresso
dell'Unione postale universale**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che gli Stati membri dovranno adottare a nome dell'Unione in sede di 28° Congresso dell'Unione postale universale (di seguito "UPU") con riguardo a una relazione del Consiglio di amministrazione dell'UPU di cui il Congresso prenderà atto e al relativo allegato I, che contiene un'interpretazione secondo cui un atto dell'UE è incompatibile con le norme dell'UPU, nonché alle proposte relative alla sicurezza e alle dogane presentate al Congresso (proposte 9 e 15). Tali proposte riguardano anche il proseguimento dei lavori degli organi dell'UPU (Consiglio di amministrazione, Consiglio per l'esercizio postale) nel ciclo Dubai e possibili modifiche agli atti giuridici dell'UPU (costituzione, convenzione) da proporre in occasione del 29° Congresso universale nel 2029.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. L'Unione postale universale

La convenzione dell'Unione postale universale (di seguito "convenzione UPU") mira a regolamentare gli scambi postali internazionali e a standardizzare e agevolare le procedure e gli oneri pertinenti. L'accordo è entrato in vigore nel 1874 e ha istituito l'Unione postale universale. Nel 1948 l'UPU è diventata un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. L'Unione postale universale è l'organismo rappresentativo globale che coordina le politiche postali tra i paesi membri e facilita un sistema postale uniforme a livello mondiale.

Anche se l'UE non è membro dell'UPU, tutti i suoi Stati membri ne fanno parte. La posizione dell'Unione europea in qualità di osservatore formale (rappresentata dalla Commissione europea) è stata tuttavia concordata in occasione del Congresso di Doha del 2012¹.

2.2. Il Congresso UPU

Il Congresso dell'UPU è l'autorità suprema dell'Unione postale ed è composto da rappresentanti plenipotenziari dei suoi paesi membri. Si riunisce, in linea di principio, ogni quattro anni. Il Congresso esercita tutti i poteri rientranti nell'ambito di competenza dell'UPU che non sono stati espressamente conferiti a un altro organo dagli atti dell'Unione, tra cui il potere di modificare la costituzione dell'UPU, la convenzione postale universale e gli accordi speciali. Il Congresso può anche adottare risoluzioni, decisioni, raccomandazioni e pareri formali, che insieme costituiscono le decisioni del Congresso.

2.3. L'atto previsto del Congresso dell'UPU

In occasione del 28° Congresso dell'UPU si propone di prendere atto della relazione elaborata dal consiglio di amministrazione dell'UPU e di approvare una proposta di carattere generale relativa ai futuri lavori di sviluppo della politica doganale e del quadro normativo (proposta 9). Inoltre gli Stati Uniti d'America hanno presentato un'altra proposta (proposta 15) che contiene elementi relativi alla sicurezza dei trasporti e alle dogane. Il proseguimento dei lavori degli organi dell'UPU si fonderà su queste proposte nel ciclo Dubai e possibili modifiche agli atti (costituzione, convenzione) potranno essere proposte in occasione del 29° Congresso universale nel 2029.

¹ Documento del Consiglio 9341/12 dell'8 maggio 2012. Risoluzione C 78 del Congresso postale universale (Doha 2012).

Scopo della proposta 9 è rispondere alle preoccupazioni espresse da alcuni paesi membri dell'UPU attraverso il segretariato dell'UPU in merito a una potenziale contraddizione del codice doganale dell'Unione² con gli atti dell'UPU per quanto riguarda le disposizioni che disciplinano lo scambio e la raccolta dei dati anticipati elettronici, ossia nel contesto dell'UE in relazione alle disposizioni sulle notifiche sommarie di entrata (ENS).

Tali paesi membri mirano a operare una distinzione giuridica fra "transito/trasbordo", da un lato, e "importazione" (ossia merci con destinazione finale nell'UE), dall'altro, da cui consegue che il CDU e i requisiti relativi ai dati elettronici anticipati (EAD), supportati dal sistema di controllo delle importazioni 2 (ICS2), sono "giuridicamente validi/applicabili" solo per l'importazione. Tali membri hanno insistito sul fatto che il principio della "libertà di transito", sancito dall'articolo 1 della costituzione dell'UPU, è pertanto considerato violato in virtù dei requisiti giuridici del CDU per la presentazione dell'ENS nell'ICS2, in particolare l'articolo 113 bis, paragrafi 2 e 4, dell'atto delegato del CDU³.

In occasione del 4° Congresso straordinario dell'UPU tenutosi a Riyadh nel 2023, a seguito di una discussione sulle sfide poste agli operatori designati dell'UPU dai requisiti dei regimi di regolamentazione dei dati elettronici anticipati, è stata istituita una task force per analizzare le questioni giuridiche, operative, normative e tecniche associate ai requisiti doganali e di sicurezza emergenti in relazione agli EAD, con particolare attenzione alle misure dell'Unione europea nell'ambito dell'ICS2.

La task force è stata assistita dal consulente giuridico dell'Ufficio internazionale dell'UPU (UPU IB - *International Bureau*), che ha condotto una propria valutazione giuridica del potenziale impatto delle misure dell'UE sui principi fondamentali di un unico territorio postale e della libertà di transito ai sensi degli atti dell'UPU (in particolare i principi di non discriminazione tra invii nazionali e internazionali) e della coerenza delle misure con tali principi fondamentali.

Secondo la valutazione del consulente giuridico dell'UPU IB, i requisiti dell'UE relativi agli EAD (sotto forma di ENS), in particolare quelli che riguardano merci che non sono destinate ad essere importate, ma che si muovono attraverso l'UE, sono in contrasto con tali principi fondamentali. L'argomento addotto è che le disposizioni del CDU discriminano il trattamento degli invii postali internazionali rispetto agli invii nazionali nell'ambito dei "movimenti di transito", chiedendo agli operatori postali di paesi terzi di presentare l'ENS per i colli spediti attraverso l'UE, ma esentando da tale obbligo i colli spediti da un operatore postale nell'UE verso un altro Stato membro, la Norvegia o la Svizzera.

La proposta 15, presentata dagli Stati Uniti d'America, riguarda l'avvio dei lavori per migliorare l'attuazione, il potenziamento e l'aggiornamento delle norme e dei protocolli nell'ambito dell'UPU relativi alle merci pericolose e vietate, al fine di migliorare la sicurezza dei trasporti e combattere l'utilizzo dei flussi postali internazionali per il trasporto di articoli pericolosi e vietati.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

L'oggetto delle proposte da presentare al prossimo Congresso dell'Unione postale universale (UPU) rientra chiaramente nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Tutti gli Stati

² Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

³ Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione.

membri applicano la stessa tariffa e le stesse norme doganali. La normativa doganale dell'Unione (CDU) stabilisce importanti misure di sicurezza doganale volte a garantire che le amministrazioni doganali siano in grado di affrontare i rischi per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti o per le catene di approvvigionamento dei trasporti prima che le merci entrino nel territorio doganale dell'Unione. Tale obiettivo è sostenuto dai nuovi ICS2 e EAD, che devono essere forniti alle autorità doganali tramite l'ICS2 dagli operatori commerciali, compresi gli operatori postali. È pertanto necessario stabilire un'unica posizione per quanto riguarda la relazione elaborata dall'UPU IB che mette in discussione la compatibilità delle misure dell'UE rispetto alla convenzione UPU.

Tali misure sono coerenti con le norme e gli standard internazionali elaborati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) e dei quadri dell'UPU.

La Commissione europea e gli Stati membri hanno costantemente sostenuto che le disposizioni del CDU relative alla presentazione dell'ENS per effettuare l'analisi dei rischi anticipata a fini di sicurezza in caso di transito/trasbordo non violano il principio della "libertà di transito" sancito dall'articolo 1 dell'UPU. Il fatto che le spedizioni postali ai sensi della convenzione UPU transitano nel territorio doganale dell'UE e, pertanto, sono soggette a vigilanza doganale e possono essere soggette a controlli doganali non significa che esse non possano transitare "liberamente".

Inoltre la "libertà di transito" ai sensi degli atti dell'UPU non significa che le norme in materia di vigilanza doganale o di controllo doganale non si applichino a tale circolazione delle merci. Il CDU non prevede alcuna esenzione dai controlli doganali e dalla vigilanza doganale (definiti rispettivamente all'articolo 5, punti 3 e 27, del CDU), che devono essere effettuati per garantire il rispetto della normativa doganale e di altre normative che disciplinano tutti i tipi di circolazione delle merci.

La "libertà di transito" non è inoltre un principio assoluto. L'articolo 8 della convenzione UPU impone ai paesi membri e ai loro operatori designati di adottare e attuare una strategia di sicurezza proattiva a tutti i livelli delle operazioni postali per mantenere la sicurezza del trasporto e del transito della posta tra di essi. Il transito non è pertanto escluso in virtù della convenzione UPU dell'applicazione di misure di sicurezza. In tale prospettiva si tratta di mantenere e rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti dei servizi postali forniti dagli operatori designati. Inoltre non vi sono prove del fatto che nell'ambito dell'UPU i concetti di "libertà di transito", "territorio postale unico" o "espressamente" (articolo 23) abbiano mai limitato il diritto sovrano dei paesi membri di istituire mediante legge adeguati controlli doganali e di sicurezza per l'importazione, l'esportazione o il transito di merci postali.

Infine non vi è alcuna discriminazione tra operatori postali di paesi terzi e operatori postali dell'UE. Sebbene l'Unione europea non sia membro dell'UPU, la sua politica doganale comune è una realtà fondamentale accettata da tutte le parti dell'UPU nell'ambito dell'OMC, dell'OMD o delle relazioni commerciali bilaterali. Il mercato interno e l'unione doganale dell'Unione implicano l'eliminazione dei regolamenti e dei relativi requisiti precedentemente applicati tra gli Stati membri a seguito dell'introduzione di requisiti comuni applicabili alle frontiere esterne dell'Unione europea. I requisiti relativi ai dati anticipati elettronici (EAD) imposti dall'attuazione del sistema ICS2 a norma del codice doganale dell'Unione per la protezione della sicurezza si applicano a tutte le merci in entrata senza eccezioni. Si tratta di un requisito stabilito dal diritto dell'Unione, che deve essere rispettato senza eccezioni. La distinzione tra Stati membri dell'UE e paesi terzi è giustificata dai controlli armonizzati stabiliti a livello dell'UE. Pertanto gli Stati membri dell'UE e i paesi terzi non si trovano nella stessa situazione normativa.

Il miglioramento delle norme e dei protocolli dell'UPU relativi alla fornitura di EAD a fini di sicurezza è un'iniziativa positiva.

Dato che l'UE non è membro dell'UPU a pieno titolo e che sono gli Stati membri dell'UE ad essere membri dell'UPU, vi è l'obbligo per gli Stati membri di agire congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

Il fine della presente decisione del Consiglio è che gli Stati membri adottino una posizione coordinata per affermare che le misure doganali di sicurezza dell'UE nell'ambito del CDU sono compatibili con gli atti dell'UPU e con i relativi principi fondamentali e che l'UE e i suoi Stati membri sostengono il proseguimento dei lavori per affrontare le questioni pratiche e operative relative ai requisiti dell'EAD, garantendo nel contempo il rispetto dei requisiti ENS dell'UE.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo⁴.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*⁵.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il Congresso dell'UPU è un organo istituito da un accordo, nella fattispecie la convenzione UPU.

La relazione che il Congresso dell'UPU è chiamato ad approvare costituisce un atto avente effetti giuridici, in quanto l'atto previsto contiene interpretazioni giuridiche secondo le quali talune normative dell'UE adottate nell'ambito del CDU sono incompatibili con la convenzione UPU. L'adozione di tale relazione potrebbe pertanto incidere in modo decisivo sulla legislazione dell'UE.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'atto previsto persegue obiettivi e ha componenti nel settore della cooperazione doganale nel quadro dell'Unione doganale, della politica commerciale comune e del mercato interno. Tali elementi dell'atto previsto sono tra loro inscindibili e nessuno di essi è accessorio rispetto agli altri.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è costituita pertanto dall'articolo 33 TFUE.

4.3 Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 33, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nel 28° Congresso dell'Unione postale universale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 33, 114 e 207, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione UPU ("l'accordo") è entrata in vigore nel 1874. L'UE non è membro dell'UPU, ma tutti gli Stati membri dell'UE ne fanno parte.
- (2) Con il regolamento (UE) n. 952/2013 ("il codice"), unitamente al regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, l'Unione garantisce la sicurezza alle sue frontiere esterne imponendo la presentazione di determinati dati elettronici su tutte le merci che entrano nel territorio doganale dell'Unione, comprese le merci contenute in spedizioni postali (dati elettronici anticipati). Tale requisito è giustificato al fine di attenuare la potenziale minaccia per le catene di approvvigionamento dei trasporti, la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, la salute umana, animale o vegetale, l'ambiente o i consumatori.
- (3) A norma dell'articolo 10, paragrafo 3, dell'articolo 13, dell'articolo 14, paragrafo 2, degli articoli 16 e 18 e dell'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento interno dell'UPU per il Congresso, l'UPU può prendere atto e approvare le proposte presentate, in particolare nel comitato 3 del Congresso UPU.
- (4) Il 28° Congresso dell'UPU è invitato a prendere atto di una relazione contenente un parere giuridico redatto da un membro del segretariato dell'UPU che mette in discussione la compatibilità del quadro legislativo dell'Unione sui dati elettronici anticipati con alcuni principi sanciti dalla costituzione dell'UPU nonché la natura giuridica dell'Unione doganale stabilita a livello internazionale. Il 28° Congresso dell'UPU è inoltre invitato ad approvare una risoluzione sotto forma di proposta di orientamenti generali (proposta 9), il cui intento è utilizzare tale relazione e parere giuridico come base per proseguire i lavori di revisione delle questioni di regolamentazione doganale.
- (5) Il 28° Congresso dell'UPU deve inoltre esaminare una proposta presentata dagli Stati Uniti d'America intesa a orientare i lavori del ciclo programmatico dell'UPU e dei relativi gruppi di lavoro e comitati verso il rafforzamento e l'ampliamento delle norme, degli orientamenti e dell'attuazione dell'UPU relativi alla sicurezza dei trasporti e alla lotta contro le merci pericolose e vietate nella posta internazionale.
- (6) Si dovrebbe di conseguenza stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nel 28° Congresso dell'UPU, al fine di preservare i diritti e gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri.

- (7) È pertanto opportuno garantire che gli Stati membri adottino una posizione coordinata per sostenere attivamente la compatibilità del quadro legislativo dell'Unione in materia di requisiti di sicurezza per le merci che entrano nel territorio doganale dell'Unione con la costituzione e le leggi dell'UPU.
- (8) Poiché l'UE non è membro dell'UPU, la posizione dell'Unione deve essere espressa congiuntamente dagli Stati membri dell'Unione che sono membri del Congresso dell'UPU,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nel 28° Congresso dell'Unione postale universale figura nell'addendum della presente decisione.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'Unione che sono membri del Congresso dell'UPU esprimono congiuntamente la posizione di cui all'articolo 1.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

ALLEGATO

Posizione che gli Stati membri devono adottare a nome dell'Unione europea nel 28° Congresso dell'Unione postale universale sui requisiti doganali per le informazioni elettroniche anticipate

Congresso-Doc. 42

Punto 1 all'ordine del giorno: il Congresso è invitato a prendere atto della relazione (paragrafi da 1 a 20 e allegati 1 e 2 della relazione)

La posizione dell'Unione su questo punto all'ordine del giorno è di votare contro la presa d'atto della relazione.

In tal modo si esprime il disaccordo con la valutazione effettuata dal consulente giuridico in merito alla compatibilità delle disposizioni legislative dell'Unione per la presentazione degli EAD.

Gli Stati membri dovrebbero sottolineare che i requisiti di sicurezza doganale dell'UE sono pienamente coerenti con gli atti e i principi fondamentali dell'UPU.

Gli Stati membri dovrebbero evidenziare le specificità del mercato interno dell'UE e precisare che i controlli alle frontiere interne dell'UE sono stati aboliti e che l'UE dovrebbe essere considerata, dal punto di vista postale, doganale e della sicurezza, come un'entità unica. Va inoltre sottolineato che il Regno di Norvegia e la Confederazione svizzera hanno convenuto di applicare le stesse misure di sicurezza in vigore nell'UE, compresa la partecipazione all'ICS2, e che pertanto gli scambi tra questi paesi e l'UE sono esenti dall'obbligo di presentare dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita.

Gli Stati membri dovrebbero far notare che i principi dell'UPU relativi al territorio postale unico e alla libertà di transito non costituiscono obblighi assoluti e non qualificati che prevalgono su qualsiasi altro obiettivo di politica pubblica, compresa la sicurezza.

Punto 2 all'ordine del giorno: il Congresso è invitato ad approvare la proposta di carattere generale relativa ai futuri lavori di sviluppo della politica doganale e del quadro normativo (proposta n. 9 della relazione)

La posizione dell'Unione consiste nel continuare ad esprimere l'impegno a sostenere attivamente i lavori durante il prossimo ciclo programmatico e nel dichiarare la disponibilità ad impegnarsi per affrontare le questioni pratiche e operative di attuazione inerenti all'ICS2 che hanno un impatto sugli operatori postali di paesi terzi, continuando nel contempo a rispettare e difendere pienamente i requisiti dell'UE.

Gli Stati membri dovrebbero continuare a sollevare obiezioni all'inclusione nella proposta 9 della valutazione giuridica del membro del segretariato dell'UPU contestata dall'UE e dai suoi Stati membri in quanto essa classifica in modo del tutto inesatto i requisiti dell'UE sugli EAD come contrari alla costituzione dell'UPU e ai suoi atti giuridici. In occasione del 28° Congresso dell'UPU gli Stati membri dovrebbero mirare a modificare l'istruzione contestata al fine di eliminare il riferimento a tale valutazione giuridica destinata ad essere utilizzata come base per un ulteriore riesame delle questioni normative doganali.

Nel caso in cui la proposta 9 fosse adottata senza modificare opportunamente il paragrafo controverso, gli Stati membri dovrebbero esprimere il loro disaccordo per iscritto al

Congresso dell'UPU, all'Ufficio internazionale dell'UPU e al Consiglio di amministrazione dell'UPU.

Posizione da adottare in merito alla proposta 15 presentata dagli Stati Uniti d'America

Gli Stati membri dovrebbero prendere atto della proposta presentata dagli Stati Uniti d'America ed esprimere il loro sostegno ai principi generali ivi contenuti.

Gli Stati membri dovrebbero manifestare la loro disponibilità a discutere i filoni di lavoro specifici proposti dagli Stati Uniti d'America al fine di garantire la sicurezza delle merci nella posta internazionale, senza istituire una procedura di entrata eccessivamente onerosa o imporre agli operatori postali designati obblighi supplementari rispetto a quelli applicati ad altri portatori di interessi nella catena di approvvigionamento.