COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2019
COM(2019) 636 final

2019/0279 (NLE)

eTIR Package

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato amministrativo della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR per quanto riguarda la proposta di emendamento della convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione che stabilisce la posizione che deve essere assunta a nome dell'Unione nel comitato amministrativo istituito dalla convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR[1] ("la convenzione TIR") in relazione alla prevista adozione di emendamenti concernenti l'introduzione della base giuridica per il regime TIR elettronico (eTIR).

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR

La convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR del 14 novembre 1975 ("la convenzione TIR") mira ad agevolare il trasporto internazionale di merci dagli uffici doganali di partenza verso gli uffici doganali di destinazione e attraverso tutti i paesi in cui è necessario transitare.

La convenzione TIR è entrata in vigore nel 1978. A gennaio 2019 le parti della convenzione sono 76, di cui 75 Stati e l'Unione europea. L'Unione europea è parte della Convenzione TIR[2] dal 20 giugno 1983. Anche tutti gli Stati membri sono parti della convenzione TIR.

2.2. Il comitato amministrativo

Il comitato amministrativo agisce nel quadro della convenzione TIR. Il suo ruolo è esaminare e adottare gli emendamenti alla convenzione TIR. Le proposte sono messe ai voti e ogni Stato che è parte e che è rappresentato in una sessione del comitato amministrativo dispone di un voto. L'Unione ha competenza esclusiva nel settore delle dogane disciplinato dalla convenzione TIR. Tuttavia l'Unione, in quanto organizzazione internazionale, non dispone di diritti di voto; gli Stati membri dell'UE sono parti contraenti con diritto di voto.

Gli emendamenti alla convenzione TIR sono adottati a maggioranza di due terzi delle parti presenti e votanti. Per prendere una decisione è necessario un quorum pari ad almeno un terzo degli Stati che sono parti.

2.3. L'atto previsto del comitato amministrativo

Nella sessione di febbraio 2020 il comitato amministrativo dovrebbe adottare una decisione sull'adozione degli emendamenti proposti alla convenzione TIR ("l'atto previsto").

Scopo dell'atto previsto è istituire la base giuridica necessaria per il regime eTIR. Tale base giuridica sarà costituita da un nuovo allegato 11 della convenzione TIR e da vari emendamenti correlati al corpo della convenzione e al suo allegato 9.

L'atto previsto diventerà vincolante per le parti ai sensi dell'articolo 59 della convenzione TIR, che dispone: *"Con riserva delle disposizioni dell'articolo 60, ogni emendamento proposto, comunicato in applicazione delle disposizioni del paragrafo precedente, entra in vigore per tutte le Parti contraenti tre mesi dopo la scadenza di un periodo di dodici mesi a partire dalla data alla quale è stato comunicato, sempreché durante tale periodo nessuna obiezione*

[1] La sigla TIR significa "trasporto internazionale di merci su strada" ("Transports Internationaux Routiers" o "International Road Transports").

[2] Regolamento (CEE) n. 2112/78 del Consiglio, del 25 luglio 1978, relativo alla conclusione della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR (convenzione TIR) fatta a Ginevra il 14 novembre 1975 (GU L 252 del 14.9.1978, pag. 1).

all'emendamento proposto sia stata notificata al segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite da uno Stato che è Parte contraente. Se un'obiezione all'emendamento proposto è stata notificata in conformità alle disposizioni del paragrafo 3 del presente articolo, l'emendamento è reputato non accettato e non ha alcun effetto."

3. POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

3.1 Descrizione degli emendamenti proposti alla convenzione TIR

Poiché la convenzione TIR rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, l'Unione deve adottare una posizione comune in merito agli emendamenti proposti per tutti i suoi Stati membri che sono parti contraenti della convenzione TIR. La decisione che deve essere assunta riguarda il fatto di essere vincolati o no dal nuovo allegato 11 proposto, che è inteso a fornire la base giuridica per la possibilità di ricorrere al regime TIR elettronico anziché al carnet TIR cartaceo. Va tuttavia osservato che, anche se l'Unione decide di essere vincolata dal nuovo allegato 11 proposto, l'Unione e i suoi Stati membri avranno ancora la flessibilità di decidere quando collegare i propri sistemi informatici al sistema eTIR ospitato dalle Nazioni Unite.

Segue una spiegazione dettagliata del contenuto del nuovo allegato 11 proposto nonché delle modifiche proposte al corpo della convenzione TIR, che derivano dall'introduzione del nuovo allegato 11 proposto.

Articoli della convenzione correlati all'allegato 11

Il nuovo allegato 11 non può essere attuato senza modificare il corpo della convenzione TIR e il relativo allegato 9.

La proposta di aggiungere un nuovo punto s) all'articolo 1 della convenzione TIR è stata elaborata per fornire una definizione del "regime eTIR", ossia un regime TIR attuato mediante uno scambio elettronico di dati che costituisce l'equivalente funzionale del carnet TIR. Tale articolo stabilisce inoltre che il "regime eTIR" è definito giuridicamente nel nuovo allegato 11 della convenzione stessa.

La proposta di emendamento dell'articolo 3, lettera b), della convenzione TIR è necessaria per precisare che il trasporto TIR effettuato mediante regime eTIR deve essere garantito da un'associazione abilitata.

La proposta di emendamento dell'articolo 43 della convenzione TIR mira a tener conto della nuova nota esplicativa di cui all'allegato 11, parte II, che interpreta alcune disposizioni della convenzione e dei suoi allegati. Tale emendamento può essere considerato di natura redazionale.

La proposta di un nuovo articolo 58 *quater* della convenzione TIR è stata elaborata per istituire l'organo di attuazione tecnica. Tale organo avrà il compito di adottare e modificare le specifiche tecniche eTIR in linea con le specifiche concettuali e funzionali adottate dal comitato amministrativo.

La proposta di emendamento degli articoli 59 e 61 della convenzione TIR e di introduzione di un nuovo articolo 60 *bis* prevede la procedura di entrata in vigore dell'allegato 11 e dei futuri emendamenti. L'allegato 11 entrerà in vigore per tutte le Parti contraenti, ad eccezione di quelle che notificheranno la loro non accettazione al segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ne risulterà pertanto una situazione in cui alcune parti contraenti della convenzione TIR saranno vincolate da questo nuovo allegato, mentre altre non lo saranno.

La proposta di un nuovo punto xi) nell'allegato 9, parte I, paragrafo 3, istituisce un nuovo obbligo per le associazioni abilitate in caso di ricorso alla procedura di riserva durante un regime eTIR. Su richiesta delle autorità competenti, le associazioni dovranno confermare che il trasporto è effettuato nell'ambito del regime eTIR e che la garanzia è valida e dovranno fornire ogni altra informazione pertinente relativa al trasporto TIR.

Nuovo allegato 11

La prima parte dell'allegato 11 si compone di quattordici articoli che descrivono in dettaglio il funzionamento del futuro regime eTIR.

L'articolo 1 sottolinea che le disposizioni dell'allegato si dovrebbero applicare unicamente alle parti contraenti vincolate dall'allegato 11, come previsto dal nuovo articolo 60 *bis*, paragrafo 1, della convenzione TIR, e che il regime eTIR non può essere utilizzato per trasporti effettuati in una parte del territorio di una parte contraente che non è vincolata dall'allegato 11 e che è uno Stato membro di un'unione doganale o economica con un unico territorio doganale.

L'articolo 2 contiene le definizioni necessarie per la corretta descrizione del nuovo sistema eTIR. Tale articolo fornisce le seguenti definizioni: "sistema internazionale eTIR", "specifiche eTIR", "dati TIR anticipati", "dati di modifica anticipati", "dati della dichiarazione", "dichiarazione", "documento di accompagnamento" e "autenticazione".

Le note esplicative relative all'articolo 2, lettera h), sottolineano che fino a quando un approccio armonizzato non sarà stabilito e descritto nelle specifiche eTIR, le parti contraenti disporranno di una certa flessibilità per autenticare il titolare del regime eTIR conformemente al diritto nazionale. Stabiliscono inoltre che la sicurezza dei dati scambiati tra il sistema internazionale eTIR e le autorità competenti sarà garantita secondo quanto definito nelle specifiche tecniche eTIR.

L'articolo 3 riguarda l'attuazione concreta del sistema eTIR, che impone alle parti contraenti di collegare i propri sistemi informatici al sistema internazionale eTIR. Tuttavia, in linea con la formulazione proposta dall'Unione, questo articolo offre alle parti contraenti vincolate dall'allegato 11 la flessibilità di stabilire entro quale data i rispettivi sistemi doganali saranno collegati al sistema internazionale eTIR. Questo punto è fondamentale per l'Unione in quanto avrà un impatto sui sistemi informatici doganali di tutti gli Stati membri e sulle componenti centrali ospitate dalla Commissione europea (nonché sulle specifiche del sistema comune dell'UE). Di conseguenza, anche se l'Unione e i suoi Stati membri fossero vincolati dall'allegato 11 e avessero voce in capitolo per quanto riguarda i suoi emendamenti futuri, essi sarebbero liberi di scegliere quando collegare i propri sistemi al nuovo sistema internazionale eTIR.

La nota esplicativa relativa all'articolo 3, paragrafo 2, raccomanda alle parti contraenti vincolate dall'allegato 11 di aggiornare i rispettivi sistemi doganali nazionali e di assicurarne il collegamento al sistema internazionale eTIR non appena entrerà in vigore l'allegato 11. Tuttavia, in linea con la richiesta formulata dall'Unione, alle unioni doganali o economiche è lasciata la flessibilità di decidere una data successiva, in modo che dispongano del tempo necessario per collegare i sistemi doganali nazionali di tutti i rispettivi Stati membri al sistema internazionale eTIR.

L'articolo 4 stabilisce la composizione, le funzioni e le disposizioni del regolamento interno del nuovo organo di attuazione tecnica, istituito dal nuovo articolo 58 *quater* della convenzione TIR. È importante sottolineare che saranno membri di tale organo solo le parti contraenti vincolate dall'allegato 11. Le parti contraenti che non hanno accettato l'allegato 11

possono partecipare alle sessioni dell'organo di attuazione tecnica unicamente come osservatori.

L'articolo 5 spiega in che modo il nuovo organo di attuazione tecnica si preparerà per l'adozione e la modifica, da parte del comitato amministrativo, delle specifiche concettuali e funzionali del sistema internazionale eTIR. Tale articolo specifica inoltre le modalità con cui l'organo di attuazione tecnica elabora e adotta o modifica le specifiche tecniche del regime eTIR in linea con le specifiche concettuali e funzionali.

L'articolo 6 descrive la presentazione dei dati TIR anticipati. Tali dati saranno presentati anticipatamente dagli operatori per via elettronica. Le autorità competenti dovranno pubblicare l'elenco di tutti i mezzi elettronici mediante i quali possono essere presentati i dati TIR anticipati e i dati di modifica. Tale articolo dovrebbe essere letto in combinato disposto con il progetto di articolo 9 dell'allegato 11, che descrive le modalità con cui i requisiti aggiuntivi in materia di dati imposti dalla legislazione potrebbero essere aggiunti ai dati TIR anticipati. L'articolo stabilisce inoltre che le parti contraenti dovrebbero facilitare la comunicazione di tali dati aggiuntivi insieme con i dati TIR anticipati.

La nota esplicativa relativa all'articolo 6, paragrafo 3, raccomanda che la parte contraente vincolata dall'allegato 11 riconosca i metodi indicati nelle specifiche eTIR per comunicare i dati TIR anticipati.

L'articolo 7 definisce i meccanismi necessari per autenticare il titolare, o il suo rappresentante, che trasmette i dati TIR anticipati alle autorità competenti. È importante sottolineare che le parti contraenti vincolate dall'allegato 11 dovranno accettare i dati della dichiarazione ricevuti dalle autorità competenti del paese di partenza e del paese in cui è richiesta una modifica dei dati della dichiarazione comunicati tramite il sistema internazionale eTIR.

La nota esplicativa relativa all'articolo 7, paragrafo 2, garantisce che il sistema internazionale eTIR sia in grado di confermare l'integrità dei dati TIR anticipati o dei dati di modifica anticipati inviati dal titolare.

La nota esplicativa relativa all'articolo 7, paragrafo 4, garantisce che il sistema internazionale eTIR sia in grado di confermare l'integrità dei dati della dichiarazione inviati dalle autorità competenti.

L'articolo 8 richiama un principio fondamentale della convenzione TIR, ossia il riconoscimento reciproco dell'autenticazione del titolare effettuata dalle autorità competenti delle parti contraenti vincolate dall'allegato 11.

La nota esplicativa relativa all'articolo 8 garantisce che il sistema internazionale eTIR sia in grado di confermare l'integrità del riferimento al titolare ricevuto dalle autorità competenti che hanno accettato la dichiarazione.

L'articolo 10 introduce una procedura di riserva nel caso in cui sia impossibile avviare un regime eTIR per motivi tecnici e richiama gli obblighi delle associazioni garanti nazionali in tale situazione.

Gli articoli 11 e 12 descrivono le modalità con cui il sistema internazionale eTIR sarà ospitato, finanziato e gestito. Dall'inizio della discussione su tale questione l'Unione si è espressa a favore della soluzione proposta di avere un sistema eTIR ospitato e gestito direttamente sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, al fine di garantire l'indipendenza del sistema internazionale eTIR dall'organizzazione internazionale (attualmente l'IRU).

La nota esplicativa relativa all'articolo 11, paragrafo 3, chiarisce le norme per finanziare i costi operativi del sistema internazionale eTIR nel caso in cui i costi debbano essere coperti

da un importo per trasporto TIR. In tal caso le parti contraenti hanno la responsabilità di decidere in merito ai meccanismi di finanziamento adeguati e alle relative modalità. Il bilancio sarà approvato dal comitato amministrativo.

L'articolo 13 stabilisce le norme relative alla pubblicazione dell'elenco degli uffici doganali in grado di gestire le operazioni eTIR. Le autorità competenti provvedono affinché l'elenco degli uffici doganali in grado di effettuare operazioni TIR nell'ambito del regime eTIR sia esatto e aggiornato nella banca dati elettronica per gli uffici doganali abilitati costituita e gestita dalla commissione esecutiva TIR.

L'articolo 14 specifica che la comunicazione dei dati per porre termine all'operazione TIR è considerata effettuata mediante l'applicazione del regime eTIR.

3.2 Posizione proposta

L'Unione condivide l'obiettivo del nuovo allegato 11 proposto della convenzione TIR: dopo oltre quindici anni di lavori preparatori è giunto il momento di avviare la transizione verso un ambiente TIR elettronico. Tale evoluzione è pienamente in linea con la politica e la legislazione dell'UE in materia di dogane elettroniche, che prevedono la transizione delle dogane verso un ambiente privo di supporti cartacei e pienamente elettronico e interoperabile, improntato ai valori fondamentali di semplicità, servizio e rapidità.

Sulle proposte di emendamenti si sono svolte consultazioni con gli Stati membri nell'ambito del gruppo di esperti doganali "TIR" (coordinamento di Ginevra). Ulteriori consultazioni si sono tenute durante le sessioni del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE). La Commissione europea a nome dell'Unione e alcuni dei suoi Stati membri hanno anche partecipato a gruppi di esperti nell'ambito dell'UNECE istituiti per redigere le disposizioni giuridiche e tecniche dell'eTIR.

Il coordinamento interno e le discussioni congiunte con gli Stati membri hanno chiaramente dimostrato l'esistenza di un ampio sostegno a favore del nuovo allegato 11 proposto.

Si propone pertanto che l'Unione sostenga l'adozione degli emendamenti riguardanti l'introduzione della base giuridica per il regime TIR elettronico (eTIR).

4. 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, del TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo[3].

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*

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

tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione[4]".

4.1.2. Applicazione al caso di specie

Il comitato amministrativo è un organo istituito mediante un accordo, ossia la convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR.

L'atto che il comitato amministrativo è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto sarà vincolante ai sensi del diritto internazionale, conformemente agli articoli 59 e 60 della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR.

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

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui si assume una 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, del 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 di specie

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano le dogane.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 207 del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 207, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Poiché andrà a emendare la convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR e i relativi allegati, è opportuno pubblicare l'atto del comitato amministrativo nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* successivamente alla sua adozione.

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

2019/0279 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato amministrativo della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR per quanto riguarda la proposta di emendamento della convenzione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) La convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR del 14 novembre 1975 ("la convenzione TIR") è stata conclusa dall'Unione con il regolamento (CEE) n. 2112/78 del Consiglio[5] ed è entrata in vigore nella Comunità il 20 giugno 1983[6].

(2) Conformemente all'articolo 59 della convenzione TIR, il comitato amministrativo può adottare emendamenti a maggioranza di due terzi delle parti contraenti presenti e votanti.

(3) Nel corso di una sessione nel febbraio 2020 il comitato amministrativo deve adottare un nuovo allegato 11 e i relativi emendamenti alla convenzione TIR.

(4) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato amministrativo, in quanto gli emendamenti alla convenzione TIR saranno vincolanti per l'Unione.

(5) L'Unione è a favore del nuovo allegato 11 della convenzione TIR e dei necessari emendamenti al corpo della convenzione TIR in quanto essi sono conformi alla politica stabilita dal regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[7], in base al quale in linea di principio tutte le comunicazioni con le autorità doganali devono essere elettroniche.

(6) Un nuovo punto s) dell'articolo 1 della convenzione TIR deve definire il "regime eTIR" applicabile allo scambio elettronico di dati tra le autorità doganali.

(7) Un nuovo articolo 58 *quater* della convenzione TIR deve istituire un organo di attuazione tecnica incaricato di adottare le specifiche tecniche del sistema internazionale eTIR.

---

5 Regolamento (CEE) n. 2112/78 del Consiglio, del 25 luglio 1978, relativo alla conclusione della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR (convenzione TIR) fatta a Ginevra il 14 novembre 1975 (GU L 252 del 14.9.1978, pag. 1).

6 GU L 31 del 2.2.1983, pag. 13.

7 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).

(8) Un nuovo articolo 60 *bis* deve stabilire la procedura speciale per l'entrata in vigore del nuovo allegato 11 della convenzione TIR e dei suoi futuri emendamenti.

(9) Gli emendamenti agli articoli 43, 59 e 61 vertono sugli adeguamenti necessari per l'introduzione del nuovo allegato 11.

(10) Il nuovo allegato 11 della convenzione TIR deve consentire alle parti contraenti da esso vincolate di effettuare operazioni eTIR. Esso deve offrire all'Unione e ai suoi Stati membri la flessibilità di scegliere la data in cui collegare i rispettivi sistemi al sistema internazionale eTIR.

(11) È pertanto opportuno che la posizione che deve essere assunta a nome dell'Unione nel comitato amministrativo si basi sul progetto di emendamento accluso alla presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che deve essere assunta a nome dell'Unione nella 72ª sessione o in una sessione successiva del comitato amministrativo si basa sul progetto di emendamento accluso alla presente decisione.

Articolo 2

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

Articolo 3

Ulteriori modifiche del progetto di emendamento di cui all'articolo 1 della presente decisione possono essere concordate dal rappresentante dell'Unione nel comitato amministrativo, qualora lo richiedano i negoziati.

Articolo 4

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