

Bruxelles, 2 dicembre 2025
(OR. en)

16221/25

UD 299
ENFOCUSTOM 211
MI 987
COMER 179
TRANS 617
ECOFIN 1657
CADREFIN 346

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	1° dicembre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2025) 733 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla valutazione intermedia dello Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale per il periodo 2021-2027

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 733 final.

All.: COM(2025) 733 final



Bruxelles, 1.12.2025
COM(2025) 733 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sulla valutazione intermedia dello Strumento di sostegno finanziario relativo alle
attrezzature per il controllo doganale per il periodo 2021-2027**

{SWD(2025) 385 final}

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

L'unione doganale dell'UE, istituita nel 1968, è un settore di competenza esclusiva dell'Unione europea. Ciò significa che solo l'UE può adottare la legislazione doganale, mentre gli Stati membri sono responsabili della sua attuazione. Nel corso del tempo il ruolo delle dogane si è ampliato, andando oltre la tradizionale attività di riscossione delle entrate (derivanti tra l'altro dal pagamento dei dazi doganali, dell'IVA sulle merci importate e, se del caso, delle accise). Le autorità doganali svolgono attualmente molti altri compiti e perseguono obiettivi più ampi, come la protezione della sicurezza, della salute e della prosperità delle persone e delle imprese nell'UE. Le ispezioni fisiche da parte dei funzionari doganali in corrispondenza dei valichi di frontiera (compresi quelli lungo le frontiere terrestri e presso gli aeroporti, i porti marittimi e i centri postali) e l'analisi dei campioni prelevati durante tali ispezioni nei laboratori doganali devono essere effettuate in modo armonizzato per impedire l'ingresso nell'UE di merci illegali o pericolose, agevolando nel contempo il commercio legittimo. Per svolgere i loro compiti in modo efficiente ed efficace, i funzionari doganali, i valichi di frontiera e i laboratori doganali devono essere dotati di attrezzature di controllo moderne e affidabili. Lo Strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale (in appresso "CCEI" o "lo strumento") risponde al fabbisogno degli Stati membri di sostegno finanziario per l'acquisto di simili attrezzature.

Il CCEI⁽¹⁾ fa parte, insieme allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti⁽²⁾, del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, che è iscritto nella rubrica 4 (Migrazione e gestione delle frontiere) del bilancio dell'UE. Lo strumento consiste in un nuovo programma di finanziamento dell'UE nel settore della politica doganale⁽³⁾ inserito nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e con una dotazione di 1,006 miliardi di EUR per tale periodo. Il CCEI fornisce sovvenzioni alle autorità doganali degli Stati membri per l'acquisto, la manutenzione e l'aggiornamento delle attrezzature per il controllo doganale.

Scopo dello strumento è contribuire a ottenere risultati adeguati ed equivalenti nei controlli doganali, con l'obiettivo a lungo termine di conseguire un'applicazione armonizzata delle norme doganali in tutti gli Stati membri. Il programma mira a garantire che gli uffici doganali siano opportunamente dotati di attrezzature di controllo all'avanguardia, riducendo così gli squilibri nell'esecuzione dei controlli doganali da parte degli Stati membri dovuti alle differenze di capacità. Garantire la disponibilità di attrezzature di controllo equivalenti contribuisce inoltre a evitare che le merci vengano

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2021/1077 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale.

⁽²⁾ Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁽³⁾ Il programma Dogana (regolamento (UE) 2021/444), che agevola e migliora la cooperazione doganale fra le autorità doganali, è stato preceduto da altri programmi.

dirottate verso i punti più deboli del sistema di controllo doganale⁽⁴⁾. Il CCEI aiuta le autorità doganali ad agire in modo unitario e a realizzare la loro missione, ossia:

- tutelare gli interessi economici e finanziari dell'UE e degli Stati membri;
- garantire la sicurezza all'interno dell'UE;
- tutelare l'UE dal commercio illegale, facilitando nel contempo le attività commerciali legittime.

L'articolo 13 del regolamento CCEI impone alla Commissione di effettuare una valutazione intermedia dello strumento, analizzandone la performance in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza, sinergie e valore aggiunto dell'UE. La presente relazione illustra i risultati intermedi dello strumento nel periodo di riferimento 2021-2024 e si basa su una valutazione della Commissione⁽⁵⁾ suffragata da uno studio esterno⁽⁶⁾. La valutazione riguarda tutti i 27 Stati membri.

Scopo della valutazione intermedia è esaminare i progressi compiuti nel perseguimento degli obiettivi dello strumento e individuare gli aspetti da migliorare per garantire che il programma consegua la sua finalità. La valutazione intermedia consente alla Commissione di apportare adeguamenti all'attuazione del CCEI sulla base dell'esperienza acquisita e di trarre insegnamenti per la politica futura.

2. ELEMENTI CHIAVE E STATO DI ATTUAZIONE

Il CCEI è stato istituito nel 2021 con l'adozione e l'entrata in vigore del regolamento CCEI. La DG TAXUD si occupa della sua attuazione in regime di gestione diretta attraverso programmi di lavoro pluriennali. I suoi unici beneficiari sono le autorità doganali degli Stati membri dell'UE. Come indicato nel primo (2021-2022) e nel secondo programma di lavoro pluriennale (2023-2024), sono stati pubblicati due inviti a presentare proposte, rispettivamente nell'ottobre 2021 e nel dicembre 2023. Il primo invito disponeva di fondi pari a 271,5 milioni di EUR e il secondo di 284 milioni di EUR. Insieme, tali inviti hanno assorbito circa il 55 % della dotazione finanziaria dello strumento per il periodo 2021-2027.

Gli Stati membri potevano presentare domande in relazione a due temi: valichi di frontiera e laboratori doganali. A seguito della valutazione delle domande presentate nell'ambito del primo invito, i fondi disponibili sono stati utilizzati integralmente e sono state firmate 24 convenzioni di sovvenzione con Stati membri a favore di valichi di frontiera e 18 a favore di laboratori doganali. I finanziamenti erogati hanno consentito agli Stati membri l'acquisto, la manutenzione o l'aggiornamento di oltre

⁽⁴⁾ Tale pratica, nota come "scelta opportunistica del punto di importazione", compromette l'efficacia dell'intero sistema.

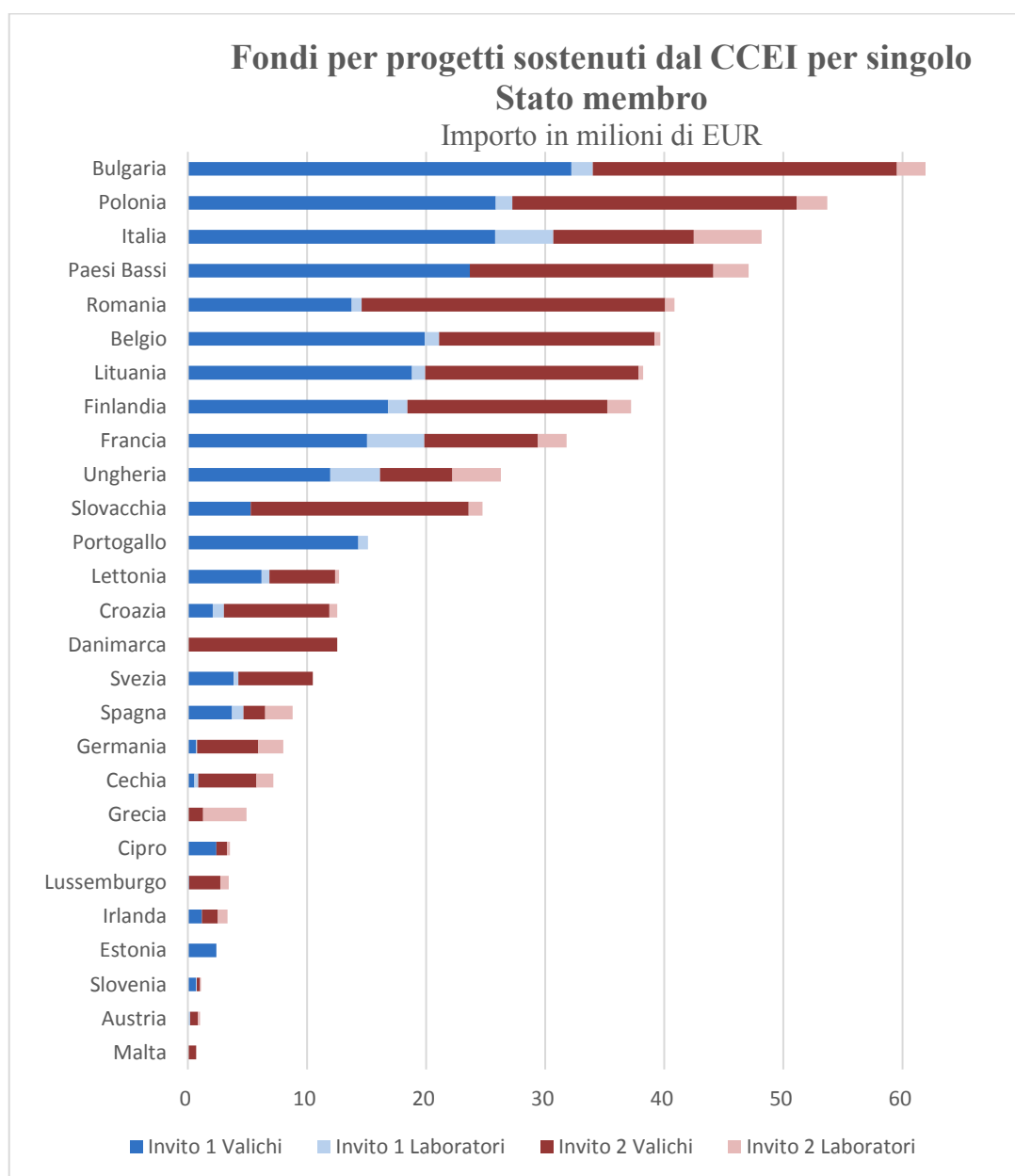
⁽⁵⁾ SWD(2025) 385 final, documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁽⁶⁾ *Study supporting the interim evaluation of the CCEI 2021-2027*, IPSOS e Synthesia, relazione finale, aprile 2025.

1 300 attrezzature per il controllo doganale per più di 210 valichi di frontiera e di oltre 500 attrezzature per più di 30 laboratori doganali.

A seguito della valutazione delle domande presentate nell'ambito del secondo invito, la Commissione ha firmato 24 convenzioni di sovvenzione con Stati membri a favore di valichi di frontiera e 22 a favore di laboratori doganali. Una domanda (presentata dalla Bulgaria in relazione a valichi di frontiera) era ancora in attesa di essere ultimata a metà del 2025. Tenendo conto di quest'ultima sovvenzione in sospeso, anche i fondi disponibili nell'ambito del secondo invito sono stati utilizzati integralmente. Il valore dei progetti selezionati nell'ambito dei due inviti è illustrato nella figura 1.

Figura 1: assegnazione di fondi per tema dell'invito e per Stato membro



I progetti possono durare fino a 36 mesi, con possibilità di proroga in casi giustificati. Al momento della valutazione intermedia, il programma era ancora nelle prime fasi di attuazione. A metà del 2025 erano stati integralmente completati 13 dei 42 progetti

selezionati nell'ambito del primo invito. Si prevedeva inoltre che altri 13 progetti sarebbero stati completati nel 2025, 12 nel 2026 e quattro nel 2027. I progetti selezionati nell'ambito del secondo invito, che sono stati avviati alla fine del 2024 o nel 2025, dureranno fino al 2027-2028⁽⁷⁾.

Il CCEI è stato concepito per utilizzare un approccio basato sui dati all'elaborazione delle politiche. Attraverso ciascuna domanda presentata dagli Stati membri e le relazioni annuali e finali sull'attuazione dei progetti vengono raccolti dati su ciascun valico di frontiera e laboratorio doganale, ad esempio in merito alle attrezzature disponibili per il controllo doganale, ai modi di trasporto, ai rischi e alle minacce. Tali dati confluiscono nelle decisioni sulle priorità strategiche e sull'assegnazione dei fondi e consentono la sorveglianza e la valutazione a livello di progetto e di programma.

3. PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

La presente sezione fornisce una sintesi della valutazione. Maggiori dettagli sono disponibili nel relativo documento di lavoro.

3.1 Efficacia

Le attività pianificate nell'ambito del CCEI sono state generalmente realizzate come previsto, con due programmi di lavoro pluriennali e due inviti a presentare proposte. Tutti i 27 Stati membri hanno ricevuto finanziamenti del CCEI: 22 nell'ambito di entrambi gli inviti, due solo nell'ambito del primo e tre solo nell'ambito del secondo. In entrambi gli inviti, la domanda di finanziamenti ha superato leggermente l'importo dei fondi disponibili: di meno del 1 % nel primo invito e dell'8 % nel secondo.

L'architettura del CCEI si è dimostrata adeguata e idonea allo scopo. Oltre il 90 % delle amministrazioni doganali nazionali interrogate ha concordato sul fatto che la dotazione del CCEI fosse sufficiente a colmare le lacune in termini di prestazioni e a fare la differenza per i controlli doganali nel proprio Stato membro. Il fatto che la domanda di cofinanziamento sia risultata così strettamente allineata all'importo dei fondi disponibili dimostra inoltre che l'entità dei finanziamenti è sufficiente a soddisfare le principali esigenze degli Stati membri. Tuttavia le decisioni di presentare domande di finanziamenti a titolo del CCEI non si basano esclusivamente sulle esigenze esistenti, in quanto gli Stati membri devono prendere in considerazione anche altri fattori importanti, come la loro capacità operativa e finanziaria di acquistare e utilizzare le attrezzature (compresi i fondi di cofinanziamento, il personale qualificato e le infrastrutture a loro disposizione e i flussi commerciali previsti presso i valichi di frontiera).

⁽⁷⁾ La conclusione del progetto austriaco relativo ai valichi di frontiera che è stato selezionato nell'ambito dell'invito, con una durata prevista di 12 mesi, è pianificata per il 30 settembre 2025. Il progetto spagnolo relativo ai valichi di frontiera selezionato nell'ambito dello stesso invito verrà a breve interrotto alla luce di considerazioni nazionali.

Ritardi nell'attuazione

Gran parte dei progetti selezionati nell'ambito del primo invito a presentare proposte ha subito ritardi nell'attuazione: 20 delle 42 convenzioni di sovvenzione⁽⁸⁾ sono state prorogate o sono attualmente in attesa di proroga. Oltre la metà (53 %) delle amministrazioni doganali nazionali ha dichiarato che i progressi ottenuti grazie al CCEI nel proprio paese sono stati più lenti del previsto. Tali ritardi hanno un impatto sia sulla performance complessiva dello strumento (ad esempio ritardi nel miglioramento delle prestazioni dell'unione doganale) sia sulla capacità di pianificazione finanziaria della Commissione (in quanto i ritardi nei progetti rallentano l'assegnazione dei fondi dell'UE).

Il fattore più significativo che ostacola i progressi dei progetti sostenuti dal CCEI è la difficoltà di portare a termine le procedure di appalto nazionali. Le autorità doganali nazionali hanno segnalato i seguenti problemi come fattori che hanno rallentato l'acquisto di attrezzature: procedure farraginose che richiedono molteplici autorizzazioni e approvazioni; mancanza di competenze e di risorse umane nelle unità responsabili degli appalti; incertezza in merito all'eventuale necessità di escludere determinati fornitori a causa di preoccupazioni in materia di cibersicurezza e alle modalità per procedere in tal senso; mancanza di offerenti; ricorsi o reclami da parte di offerenti non aggiudicatari; e vincoli di bilancio. Detti ritardi, associati al fatto che la domanda è stata solo leggermente superiore all'importo dei fondi disponibili nell'ambito di entrambi gli inviti a presentare proposte, indicano che le autorità doganali degli Stati membri hanno una limitata capacità di assorbimento per progetti di tale portata.

Le considerazioni in materia di cibersicurezza hanno svolto un ruolo significativo in diversi progetti. Poiché negli ultimi anni sono emerse e si sono intensificate le preoccupazioni in tale ambito, sono stati compiuti sforzi per valutare i profili di rischio dei fabbricanti e, ove necessario, per escludere gli offerenti ad alto rischio dalle procedure di appalto relative ad attrezzature sensibili. L'obiettivo è garantire che solo soluzioni sicure ricevano finanziamenti dell'UE (anche a titolo del CCEI). Tuttavia diversi Stati membri hanno segnalato difficoltà pratiche in tal senso, in quanto la legislazione nazionale assicura gradi di efficacia variabili nel rispondere a tali preoccupazioni. A livello dell'UE, la protezione della sicurezza e della cibersicurezza delle attrezzature è stata oggetto di specifici orientamenti della Commissione, pubblicati nell'ambito dell'invito a presentare proposte del 2022 e riaffermati nel 2023 attraverso le attività del gruppo di coordinamento del CCEI. Nel secondo invito a presentare proposte sono stati inclusi ulteriori requisiti e orientamenti per garantire la sicurezza e la cibersicurezza delle attrezzature finanziate nell'ambito del CCEI, tra cui l'obbligo per gli Stati membri beneficiari di coinvolgere i servizi di sicurezza nazionali e di fornire la documentazione giustificativa attestante la conformità ai requisiti di sicurezza. Tuttavia la questione non è stata ancora affrontata in modo armonizzato a livello dell'UE, il che ha

⁽⁸⁾ A luglio 2025.

talvolta determinato la cancellazione, la ripubblicazione e/o la riprogettazione di procedure di appalto per renderle conformi alle norme nazionali sugli appalti e alle priorità in materia di sicurezza.

L'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia ha avuto ripercussioni anche su alcuni progetti sostenuti dal CCEI in paesi confinanti con l'Ucraina, la Bielorussia o la Russia, causando ritardi o imponendo il trasferimento delle attrezzature previste in altri luoghi a causa di cambiamenti significativi nei flussi commerciali.

Risultati emergenti

Nonostante i ritardi e gli ostacoli all'attuazione di cui sopra, il CCEI ha iniziato a produrre risultati tangibili. Secondo i dati trasmessi dagli Stati membri, entro la fine del 2024 grazie ai finanziamenti del CCEI si era provveduto all'acquisto, alla manutenzione o all'aggiornamento di 907 attrezzature. Per quanto riguarda i valichi di frontiera, le attrezzature introdotte rappresentano il 41 % di tutte le attrezzature finanziate nell'ambito del primo invito; per quanto riguarda i laboratori, rappresentano il 64 %.

Tuttavia in questa fase iniziale rimane difficile misurare dal punto di vista quantitativo i risultati e l'impatto del CCEI. L'esperienza finora maturata mostra che tutti gli indicatori di risultato elencati nel quadro di sorveglianza e valutazione del CCEI⁽⁹⁾ risentono di sfide e limitazioni significative relative alla completezza, alla qualità e alla comparabilità dei dati sottostanti. Alla fine del 2024 il principale indicatore di risultato che misura la percentuale di valichi di frontiera pienamente conformi all'elenco comune delle attrezzature che dovrebbero essere disponibili presso ciascun tipo di valico ha mostrato progressi lenti (10,67 % rispetto a un valore-obiettivo del 60 %). Anche l'indicatore che misura la percentuale di Stati membri che hanno onorato i propri impegni (sulla base di valori di riferimento o valori-obiettivo da essi stessi stabiliti, ad esempio il numero o il valore dei sequestri di vari tipi di merci o sostanze, il numero dei controlli effettuati o i tassi di riscontro) mostra progressi limitati (tra il 10 % e il 21 %, a seconda dell'obiettivo, rispetto a un valore-obiettivo del 60 %). Tali risultati suggeriscono inoltre che i valori-obiettivo fissati potrebbero essere irrealistici ed eccessivamente ambiziosi, in quanto descrivono uno scenario ideale e non tengono sufficientemente conto delle specificità dei singoli valichi di frontiera e controlli doganali. Poiché l'impatto dei progetti richiede più tempo per manifestarsi, finora non è stato possibile calcolare gli indicatori di impatto⁽¹⁰⁾ relativi allo strumento.

Nell'ambito della consultazione dei portatori di interessi, la maggior parte degli Stati membri (74 % dei rispondenti) ha risposto che, sulla base dell'esperienza finora maturata

⁽⁹⁾ Regolamento delegato (UE) 2022/1528 della Commissione, del 4 luglio 2022, che integra il regolamento (UE) 2021/1077 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni relative all'istituzione di un quadro di sorveglianza e valutazione.

⁽¹⁰⁾ Tali indicatori di impatto sono connessi al contributo del CCEI: i) alla tutela gli interessi finanziari ed economici dell'UE; ii) alla garanzia della sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini; e iii) alla tutela dell'UE dal commercio illegale, facilitando nel contempo le attività commerciali legittime.

e delle aspettative per il resto del periodo di programmazione, il CCEI avrebbe apportato un contributo "significativo" all'obiettivo specifico di "contribuire a ottenere risultati adeguati ed equivalenti dei controlli doganali". I restanti Stati membri prevedevano invece un contributo "parziale" (16 %) o hanno risposto "non so" (10 %). Le amministrazioni doganali nazionali hanno inoltre dichiarato che le attrezzature acquistate e introdotte finora sono state utilizzate in modo efficace e secondo quanto previsto. La maggior parte dei rispondenti ha rilevato notevoli miglioramenti nelle prestazioni sia dei valichi di frontiera (per quanto riguarda in particolare l'accuratezza dei rilevamenti, ma anche la velocità, la capacità e il numero dei controlli) sia dei laboratori doganali. In termini di innovazione, il 91 % dei rispondenti ha concordato sul fatto che il CCEI incoraggia e agevola l'acquisto di attrezzature innovative e all'avanguardia. L'87 % ha convenuto che l'attuazione del CCEI tiene debitamente conto delle considerazioni ambientali e di sicurezza.

Assegnazione di finanziamenti ai settori a priorità più elevata

Nell'ambito della valutazione è stato esaminato il modo in cui le esigenze vengono valutate e utilizzate per determinare l'assegnazione dei finanziamenti. La DG TAXUD ha individuato settori prioritari in ciascun programma di lavoro pluriennale per rispondere a esigenze specifiche. Tuttavia tali priorità erano ampie e lasciavano alle autorità doganali nazionali la libertà di presentare domanda per qualsiasi attrezzatura ammissibile. Gli studi di casi effettuati ai fini della presente valutazione mostrano che alcuni Stati membri, ma non tutti, si sono concentrati sui rischi più elevati. Inoltre il fatto che in entrambi gli inviti a presentare proposte del CCEI la domanda di finanziamenti sia stata solo leggermente superiore all'importo dei fondi disponibili ha fatto sì che, in sostanza, non vi fosse alcuna concorrenza per i finanziamenti. Di conseguenza non è stato necessario che la Commissione attribuisse priorità alle proposte o ai pacchetti di lavoro maggiormente in linea con le esigenze o i rischi principali. Anche la natura polivalente delle attrezzature, che in linea di principio potrebbero essere utilizzate per contrastare una varietà di minacce e rischi, spiega perché non sia stato stabilito un ordine di priorità tra le proposte. In sostanza, gli Stati membri hanno ricevuto cofinanziamenti per qualsiasi attrezzatura per la quale abbiano scelto di presentare domanda, purché fosse ammissibile nell'ambito del CCEI. Si rilevano inoltre problemi per quanto riguarda i dati disponibili per le valutazioni delle esigenze, compresi quelli sulle attrezzature attualmente disponibili presso ciascun valico di frontiera rispetto a quelle che dovrebbe essere idealmente disponibili sulla base dei volumi di traffico e dei profili di rischio. Di conseguenza è possibile che non sempre il CCEI, come attuato finora, garantisca che le lacune e le esigenze più significative a livello dell'UE vengano affrontate nel modo più efficace ed efficiente possibile.

È difficile determinare quale sia il grado più appropriato di orientamento e di prescrittività. L'adozione di un approccio più centralizzato e rivolto dall'alto verso il basso, nell'ambito del quale le decisioni relative all'acquisto di attrezzature e ai luoghi di utilizzo vengano adottate a livello dell'UE, potrebbe comportare in linea di principio un'assegnazione più efficiente delle risorse e affrontare meglio le sfide con cui si confronta l'UE nel suo complesso. Tuttavia la competenza nazionale in materia di

controlli doganali limita la portata dell'azione di orientamento che sarebbe politicamente e giuridicamente possibile attuare. Offrire a tutti gli Stati membri l'opportunità di partecipare contribuisce a garantire un ampio sostegno allo strumento. La decisione di acquistare attrezzature è complessa e richiede di prendere in considerazione molteplici fattori che vanno al di là della mera necessità dell'attrezzatura in questione: le infrastrutture esistenti, lo spazio disponibile, la posizione geografica, la disponibilità di sufficiente personale qualificato, i vincoli di bilancio, le tendenze degli scambi commerciali, ecc. Alcuni di questi fattori possono verosimilmente essere valutati in maniera adeguata solo dagli Stati membri o attraverso ispezioni in loco da parte della Commissione, esaminando i valichi di frontiera o i laboratori doganali nella loro interezza.

3.2 Efficienza

La valutazione ha confermato che l'attuazione del CCEI è ampiamente efficiente. Le amministrazioni doganali nazionali hanno espresso grande soddisfazione per gli orientamenti, la gestione del programma e la tempestività del sostegno da parte della DG TAXUD. Anche il feedback sulle procedure di domanda di sovvenzione e di aggiudicazione è stato generalmente positivo. I richiedenti non hanno espresso rimostranze significative, fatta eccezione per gli oneri amministrativi associati alla preparazione delle domande di finanziamento del CCEI, che diversi Stati membri hanno giudicato particolarmente gravosi.

Tale critica relativa alla procedura di domanda riguarda principalmente il modello dei dati e, più specificamente, i numerosi dati quantitativi richiesti, che comprendono: i) un inventario completo delle attrezzature per il controllo doganale disponibili presso i valichi di frontiera e i laboratori doganali dello Stato membro; ii) statistiche sugli scambi commerciali; iii) informazioni sui rischi; e iv) indicatori di prestazione. Secondo l'approccio basato sui dati stabilito dal regolamento CCEI, lo scopo della raccolta di tali dati è individuare oggettivamente le lacune e le esigenze, in modo che i finanziamenti del CCEI possano essere orientati di conseguenza, e agevolare la sorveglianza e la valutazione dello strumento.

Tuttavia la maggior parte delle amministrazioni doganali nazionali ha trovato difficile e oneroso fornire il livello di dettaglio e di granularità richiesto. La raccolta e la comunicazione dei dati hanno spesso richiesto un notevole sforzo manuale, in quanto in genere i dati dovevano essere compilati a partire da più fonti e non sempre le categorie erano allineate alle procedure e ai quadri nazionali. In alcuni casi i dati non erano affatto disponibili. Diversi Stati membri hanno messo in dubbio la pertinenza e l'utilità dei dati. Pur comprendendo in generale la necessità che il sostegno del CCEI si basi su una chiara comprensione delle esigenze e dei rischi effettivi e appoggiando in linea di principio gli sforzi della Commissione, molti hanno espresso dubbi sul fatto che le attuali schede di dati contribuissero a tale obiettivo.

Di conseguenza si rilevano problemi per quanto riguarda la completezza, la qualità, l'affidabilità e la comparabilità dei dati del CCEI tra i diversi Stati membri e le diverse

categorie, il che ostacola la piena attuazione e pregiudica le potenzialità del modello dei dati. I limiti dei dati doganali dell'UE non riguardano esclusivamente il CCEI. La Commissione ha proposto di istituire un apposito centro doganale digitale dell'UE per: i) consolidare i dati attualmente disseminati all'interno di numerose fonti; ii) consentire una migliore analisi dei dati; e iii) migliorare i processi di gestione dei rischi e controllo.

Di conseguenza esiste un notevole margine di semplificazione del modello dei dati. Il quadro potrebbe essere razionalizzato per concentrarsi su elementi in relazione ai quali è possibile raccogliere dati affidabili e comparabili con uno sforzo aggiuntivo minimo e poi utilizzarli per individuare le esigenze reali e monitorare i progressi compiuti. La granularità dei dati da raccogliere per gli indicatori dovrebbe essere rivista, tenendo conto delle eventuali incoerenze metodologiche individuate e di altre specificità che finora non sono state prese in considerazione. I valori-obiettivo degli indicatori fissati all'inizio dell'attuazione del programma dovrebbero essere riesaminati per garantire che siano tutti realizzabili e soprattutto realistici.

3.3 Coerenza

L'architettura del CCEI è intrinsecamente coerente: i suoi vari elementi lavorano bene insieme per il conseguimento dei suoi obiettivi. Il CCEI è concepito come uno strumento relativamente semplice che fornisce sostegno finanziario per un'unica attività fondamentale: l'acquisto, la manutenzione e l'aggiornamento di attrezzature per il controllo doganale da parte delle amministrazioni doganali nazionali dei 27 Stati membri. Tale sostegno viene fornito secondo una logica di intervento chiara e solida. Le attività di sostegno (compresi le riunioni e i risultati del gruppo di coordinamento del CCEI, nonché gli orientamenti e il sostegno tecnico e amministrativo forniti ai richiedenti dalla DG TAXUD) sono coerenti con la logica e gli obiettivi dello strumento.

Esternamente, il CCEI è concepito per massimizzare la coerenza con altri programmi e fondi dell'UE. Lo strumento incoraggia complementarità e sinergie con: il programma Dogana⁽¹¹⁾, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti⁽¹²⁾, il programma antifrode dell'UE, il programma Orizzonte Europa, lo strumento di sostegno tecnico, il Fondo Sicurezza interna e il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Nello specifico, il CCEI e il programma antifrode dell'UE, gestito dall'OLAF, sono chiaramente complementari e perseguono obiettivi distinti ma interconnessi. Prima dell'istituzione del CCEI come strumento autonomo, il programma Hercule dell'OLAF svolgeva un ruolo chiave nel sostenere i beneficiari nella ricerca di finanziamenti per attrezzature per il controllo alle frontiere. Sin dall'istituzione del CCEI, il programma

⁽¹¹⁾ Il programma Dogana sostiene, fra l'altro, azioni che vanno a integrare il CCEI, come lo scambio di buone pratiche, insegnamenti appresi e formazione relativa alle attrezzature in questione.

⁽¹²⁾ Lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti si concentra principalmente sul controllo delle persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE, integrando in tal modo l'attenzione prestata dal CCEI alle merci.

antifrode ha riassegnato le proprie risorse ad altri beneficiari (ad esempio altre autorità di contrasto) e ad altri tipi di strumenti e tecnologie.

La misura in cui ciò ha determinato effettive sinergie e complementarità è alquanto varia. Ciò è dovuto in parte ai diversi livelli di conoscenza. Sulla base delle risposte al questionario, quasi tutti i funzionari che si occupano del CCEI nelle amministrazioni doganali nazionali hanno familiarità con il programma Dogana, mentre la conoscenza di alcune altre iniziative è notevolmente inferiore, nonostante gli orientamenti e le informazioni forniti dalla Commissione. Coerentemente con tale constatazione, la maggior parte degli esempi di sinergie evidenziati dai rispondenti e dagli intervistati riguardavano aspetti del programma Dogana, quali la formazione, le riunioni, la condivisione di competenze e i consessi quali il gruppo di esperti dei laboratori doganali, la rete europea dei laboratori doganali e il gruppo di esperti doganali delle frontiere terrestri orientali e sudorientali. Tuttavia è stato possibile individuare solo pochi esempi di uso complementare del CCEI insieme ad altri strumenti dell'UE. Ad esempio, alcuni Stati membri hanno comunicato di aver utilizzato il programma antifrode per ricevere finanziamenti per beni non contemplati dal CCEI, ma che integrano le attrezzature finanziate da quest'ultimo (ad esempio videoregistratori, apparecchiature informatiche e veicoli). L'impatto complessivo delle sinergie con lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti non è ancora divenuto evidente.

Molti Stati membri non hanno ancora condiviso le attrezzature finanziate dal CCEI con altre autorità di frontiera. Ciò è spesso dovuto alla natura specifica delle attrezzature, che sono progettate per uso doganale e richiedono personale qualificato per il loro utilizzo.

3.4 Valore aggiunto dell'UE

Nell'ambito della valutazione si è esaminato se lo strumento abbia fatto una differenza per i beneficiari principali, ossia le autorità doganali nazionali, rispetto a quanto si sarebbe potuto ottenere ricorrendo solo a misure e finanziamenti nazionali. Uno dei motivi alla base dell'istituzione del CCEI era l'esistenza di squilibri tra gli Stati membri in termini di risorse finanziarie per le attrezzature per il controllo doganale, il che significa che molte autorità doganali non sarebbero state in grado di mobilitare risorse sufficienti per le attrezzature senza finanziamenti esterni aggiuntivi. Tuttavia tutti gli Stati membri possono ottenere finanziamenti a titolo del CCEI, anche se le loro autorità doganali avrebbero potuto essere in grado di acquistare le attrezzature in questione.

Dai dati raccolti durante la valutazione emerge che gli Stati membri rientravano sostanzialmente in uno di due gruppi, a seconda della loro situazione. Il primo gruppo comprende i paesi ai quali il CCEI ha fornito finanziamenti per l'acquisto di attrezzature che le autorità non avrebbero potuto ottenere da altre fonti. La maggior parte delle autorità doganali appartiene a questo gruppo, e quasi i due terzi (61 %) dei rispondenti hanno affermato che senza il sostegno del CCEI non sarebbero stati in grado di acquistare le attrezzature per le quali hanno presentato domanda di sovvenzione. Solo il 9 % ha sostenuto il contrario, mentre il restante 29 % ha fornito una risposta neutra o non ha risposto.

Livelli elevati di "addizionalità" sono stati riscontrati in sei degli studi approfonditi di casi realizzati su 10 sovvenzioni concesse nell'ambito del primo invito a presentare proposte del CCEI. Per contro, gli altri quattro studi di casi hanno riguardato esigenze di attrezzature che, secondo i funzionari nazionali, sarebbero state soddisfatte anche senza i finanziamenti del CCEI. In questi Stati membri il ruolo del CCEI è stato quello di accelerare l'introduzione delle attrezzature necessarie o di accrescere la visibilità politica delle attrezzature per il controllo doganale, incentivando le dogane a perseguire un'ambizione maggiore. Nel complesso, i risultati confermano che i finanziamenti del CCEI sono stati per lo più addizionali, anche se in alcuni casi hanno semplicemente sostituito i finanziamenti nazionali.

La maggior parte degli Stati membri si è dichiarata "pienamente d'accordo" (29 %) o "tendenzialmente d'accordo" (55 %) con l'affermazione secondo cui il gruppo di coordinamento del CCEI fosse un forum efficace per la collaborazione nell'UE. Le competenze, le consulenze e i modelli condivisi nell'ambito del gruppo di coordinamento sono serviti a ridurre i costi nazionali per la redazione dei capitoli d'oneri, la gestione degli appalti e le relazioni con i fornitori. Ciò è stato particolarmente apprezzato dagli Stati membri più piccoli e dotati di minori capacità.

Gli esempi di collaborazione operativa derivanti dal CCEI rimangono tuttavia estremamente limitati. Nonostante il cofinanziamento dell'UE e l'entusiasmo generale per una cooperazione più stretta, le decisioni riguardanti l'acquisto e l'uso delle attrezzature vengono ancora adottate in gran parte a livello nazionale. Ciò è in linea con: i) il modello di attuazione del CCEI (in base al quale sono gli Stati membri ad acquistare le attrezzature); e ii) le politiche doganali più in generale (in base alle quali le singole autorità doganali sono responsabili dell'analisi dei rischi e dei controlli).

3.5 Pertinenza

Nell'ambito della valutazione sono state esaminate la misura in cui il CCEI risponde all'evoluzione delle necessità e delle priorità dell'UE, la sua capacità di adattarsi ai cambiamenti e la misura in cui soddisfa le esigenze dei portatori di interessi.

La strategia doganale⁽¹³⁾ e il piano d'azione doganale⁽¹⁴⁾ dell'UE forniscono il quadro generale per il rafforzamento dell'unione doganale. Stabiliscono le priorità fondamentali, quali la modernizzazione dell'applicazione delle norme doganali, il potenziamento dell'analisi e della gestione dei rischi, il miglioramento della condivisione dei dati e la promozione della cooperazione tra gli Stati membri. Tali strategie sottolineano il valore di: i) creare un sistema doganale più resiliente e basato sui dati; ii) rafforzare i meccanismi di controllo basati sui rischi; e iii) dotare le autorità doganali delle infrastrutture e delle tecnologie necessarie per migliorare l'applicazione delle norme e

⁽¹³⁾ Consultabile all'indirizzo https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_it.

⁽¹⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo *Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione*, COM(2020) 581 final, Bruxelles, 28.9.2020.

consentire l'adozione di decisioni basate sui dati in tempo reale. Finanziando le attrezzature per le autorità doganali nazionali, il CCEI sostiene tali obiettivi e contribuisce ad armonizzare le capacità di applicazione delle norme sulla base dei dati in tutta l'unione doganale.

I programmi di lavoro pluriennali e gli inviti a presentare proposte di finanziamento del CCEI sono rimasti pertinenti, adattando il proprio ambito di applicazione alle priorità emergenti. Nell'ambito della consultazione dei portatori di interessi gli Stati membri hanno espresso un forte accordo con le priorità specifiche delineate nel primo (2021-2022) e nel secondo programma di lavoro pluriennale (2023-2024).

Il CCEI gode di un forte sostegno da parte di tutte le 27 autorità doganali. È ampiamente considerato uno strumento essenziale per ridurre le disparità nelle capacità di applicazione delle norme doganali e per garantire che tutti gli Stati membri possano accedere ad attrezzature per il controllo doganale all'avanguardia, indipendentemente da vincoli di bilancio. La stragrande maggioranza delle amministrazioni doganali concorda sul fatto che le esigenze affrontate dal CCEI sono reali e sono state individuate correttamente.

Le autorità doganali nazionali ritengono generalmente che i criteri di ammissibilità siano ben allineati alle loro esigenze e priorità in materia di attrezzature. Diversi Stati membri hanno tuttavia individuato ulteriori esigenze che non sono contemplate dai criteri attuali o che sono contemplate solo in parte. Tra queste si annoverano i costi infrastrutturali, dal momento che alcune attrezzature richiedono infrastrutture specifiche (ad esempio nuove corsie per autocarri) per funzionare efficacemente. Un'altra necessità non contemplata dai criteri attuali è costituita dalle apparecchiature informatiche che consentono l'interoperabilità, l'integrazione (connessioni all'interno di sistemi e reti comuni), il controllo centralizzato delle attrezzature e il trattamento centralizzato di dati e immagini. In linea di principio, le infrastrutture, le apparecchiature informatiche e i relativi costi non sono ammissibili al finanziamento nell'ambito dell'attuale CCEI.

4. CONCLUSIONI E INSEGNAMENTI APPRESI

La valutazione sottolinea l'importanza del CCEI quale unico programma che aiuta le autorità doganali dell'UE a investire in attrezzature moderne per il controllo doganale, al fine di garantire controlli doganali coerenti ed efficaci in tutti gli Stati membri. Sebbene l'attuazione dello strumento sia ancora in una fase precoce, tenendo conto delle osservazioni presentate nella sezione precedente, la Commissione ritiene che il CCEI sia uno strumento prezioso, che dimostra notevoli risultati iniziali nel rafforzamento delle capacità di controllo doganale in tutta l'UE. Tuttavia ha anche individuato problematiche e aspetti che potrebbero essere migliorati per massimizzare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dello strumento sull'armonizzazione delle pratiche doganali.

Il CCEI risponde a esigenze strategiche e pratiche reali e fornisce in larga misura un sostegno efficace ed efficiente. Sono stati individuati i seguenti **punti di forza**:

- pertinenza e valore. Il CCEI risponde a un'esigenza importante: affrontare le disparità tra gli Stati membri in termini di attrezzature per il controllo doganale. La partecipazione di tutti i 27 Stati membri dimostra l'importanza del CCEI nel colmare le lacune e modernizzare le attrezzature per il controllo doganale in tutta l'UE;
- coerenza con le priorità dell'UE. Il CCEI è pienamente in linea con gli obiettivi strategici più ampi stabiliti nel codice doganale dell'Unione⁽¹⁵⁾, nella strategia doganale e nel piano d'azione doganale dell'UE, in particolare con la necessità di garantire sistemi doganali moderni, basati sui dati, interconnessi e resilienti. Nell'ambito del secondo invito a presentare proposte, alle autorità doganali sono stati assegnati oltre 200 milioni di EUR di finanziamenti dell'UE per attrezzature all'avanguardia. Tali attrezzature sostengono l'iniziativa dell'Alleanza europea dei porti e aumentano l'efficacia della gestione dei rischi e dei controlli doganali riguardanti le droghe illecite e i relativi precursori;
- progettazione, gestione e sostegno efficaci. Le principali caratteristiche progettuali del CCEI sono adeguate ai suoi obiettivi. La sua gestione da parte della DG TAXUD è generalmente considerata efficace ed efficiente dai beneficiari, che sono molto soddisfatti degli orientamenti, delle comunicazioni e del sostegno amministrativo forniti;
- risultati emergenti. I progetti sostenuti dal CCEI hanno iniziato a produrre risultati. Ad oggi sono state acquistate oltre 900 attrezzature per il controllo doganale, che hanno contribuito a migliorare le capacità dei valichi di frontiera e dei laboratori destinatari. Sebbene non sia ancora possibile misurarne l'impatto esatto, lo strumento sta già rafforzando la capacità dei beneficiari di effettuare controlli più rapidi e accurati. Tenendo conto dei possibili ritardi nell'attuazione, si prevede che le esigenze più urgenti di attrezzature per il controllo doganale negli Stati membri dell'UE saranno soddisfatte entro la fine del periodo di programmazione in corso attraverso le convenzioni di sovvenzione concluse nell'ambito degli inviti a presentare proposte del CCEI per il periodo 2021-2027;
- addizionalità dei finanziamenti. Il sostegno finanziario del CCEI ha apportato un reale valore aggiunto a molti Stati membri, in particolare quelli con vincoli di bilancio o frontiere estese con paesi terzi. Il finanziamento del CCEI è stato determinante per consentire l'acquisto di attrezzature per il controllo doganale che altrimenti non sarebbe stato possibile ottenere.

Trattandosi di uno strumento nuovo, il CCEI si è confrontato con diverse sfide durante l'attuazione. Sono stati individuati e richiedono attenzione **i problemi e gli aspetti da migliorare** descritti di seguito:

⁽¹⁵⁾ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.

- ritardi nell'attuazione dovuti a problematiche nazionali relative agli appalti. Nonostante la durata originaria dei progetti fosse relativamente lunga (in media 31 mesi), è stato necessario prorogare quasi la metà delle sovvenzioni erogate nell'ambito del primo invito a presentare proposte. La maggior parte di tali proroghe è dovuta a: i) problemi relativi alle procedure di appalto (tra cui mancanza di competenze, risorse insufficienti, ricorsi e contenziosi); ii) difficoltà a integrare i requisiti in materia di sicurezza e cibersicurezza; e iii) necessità di limitare l'accesso dei fabbricanti ad alto rischio alle procedure di appalto. Sebbene nell'ambito del CCEI siano già state adottate misure per individuare e condividere le migliori pratiche, gli appalti nazionali rimangono un punto di strozzatura significativo.

Nel complesso, il tempo che intercorre tra la presentazione delle proposte di progetti del CCEI da parte degli Stati membri e l'effettiva introduzione delle attrezzature sul campo è considerevole, spaziando in genere da almeno due o tre anni per i progetti più piccoli fino a sei o sette anni per quelli più complessi. Tale situazione, ulteriormente aggravata dai ritardi menzionati in precedenza, evidenzia la necessità di rivedere le modalità di attuazione dello strumento, prestando particolare attenzione agli appalti, all'interoperabilità/interconnettività e alla sicurezza/cibersicurezza delle attrezzature;

- insufficiente focalizzazione e definizione delle priorità. L'approccio basato sui dati è inteso a garantire che il sostegno del CCEI si concentri sui rischi e sulle lacune più significativi in tutta l'UE. Tuttavia la prima serie di progetti rifletteva principalmente le esigenze e le priorità nazionali, con orientamenti limitati per garantire che rispondessero alle esigenze più urgenti dell'unione doganale nel suo complesso⁽¹⁶⁾.
- problemi relativi al modello dei dati e alla comunicazione. Le amministrazioni doganali nazionali hanno giudicato difficile e gravoso soddisfare i requisiti in materia di dati. Vi sono notevoli preoccupazioni circa l'affidabilità e la comparabilità dei dati trasmessi dagli Stati membri alla DG TAXUD nell'ambito delle loro domande e relazioni relative ai progetti. Inoltre sono stati messi in discussione la struttura di alcuni indicatori e i corrispondenti valori-obiettivo. Di conseguenza i dati raccolti finora sono risultati solo parzialmente utilizzabili per le finalità previste, ossia i) individuare le lacune e le esigenze per orientare meglio i finanziamenti del CCEI e ii) favorire la sorveglianza e la valutazione del CCEI;
- addizionalità disomogenea. In alcuni casi i finanziamenti del CCEI sono stati utilizzati per acquistare attrezzature che sarebbero state comunque acquistate con

⁽¹⁶⁾ Per il secondo invito a presentare proposte la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti specifici per paese, formulando raccomandazioni sulle attrezzature per le quali avrebbero dovuto presentare domanda al fine di rafforzare i valichi di frontiera e i laboratori doganali più deboli. Tali raccomandazioni erano basate su un'analisi dei dati forniti dagli Stati membri durante il primo invito.

risorse nazionali. Anche in questi casi, i finanziamenti del CCEI hanno apportato un valore aggiunto, accelerando gli acquisti e aumentando le risorse disponibili;

- impatto limitato sulle attrezzature innovative. Sebbene sia stata incoraggiata in entrambi gli inviti a presentare proposte di finanziamento, l'innovazione ha ricevuto scarsa attenzione nelle sovvenzioni concesse finora. Si tratta di un'opportunità sprecata di utilizzare attrezzature all'avanguardia per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei controlli doganali;
- attuazione a compartimenti stagni e sinergie limitate con altri programmi. Nonostante il lavoro del gruppo di coordinamento del CCEI, l'attuazione delle sovvenzioni a titolo dello strumento rimane essenzialmente di competenza nazionale. Non sono ancora stati effettuati acquisti congiunti da parte di più Stati membri. Tranne che con il programma Dogana, le prove di sinergie pratiche con altri programmi dell'UE sono limitate.

Durante la parte restante del periodo di programmazione, la DG TAXUD si occuperà di tutti gli aspetti da migliorare individuati per garantire il conseguimento degli obiettivi generali e specifici dello strumento.

È probabile che il quadro strategico e istituzionale dello strumento subirà un'evoluzione significativa nei prossimi anni, una volta che sarà stata adottata la proposta di riforma doganale dell'UE⁽¹⁷⁾. Nell'ambito dell'elaborazione del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (2028-2034), che si propone di semplificare, razionalizzare e armonizzare i programmi di finanziamento dell'Unione, assicurando una maggiore flessibilità di bilancio⁽¹⁸⁾, la Commissione sta esaminando il modo migliore per conseguire gli obiettivi della politica doganale e sta valutando se e come continuare a sostenere l'acquisto di attrezzature per il controllo doganale.

In linea con i negoziati in corso sulla riforma doganale, la Commissione propone che qualsiasi misura simile al CCEI sia attuata dalla futura autorità doganale dell'UE. Tali misure potrebbero essere aperte anche ai paesi dell'allargamento e del vicinato, che attualmente non sono ammissibili a ricevere finanziamenti nell'ambito del CCEI. Inoltre potrebbero essere utilizzate per affrontare situazioni di crisi urgenti all'interno dell'UE. Il programma di finanziamento pertinente per tali misure sarebbe il programma per il mercato unico e le dogane proposto⁽¹⁹⁾, che comprende l'attuale programma Dogana.

⁽¹⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo *Riforma doganale: fare avanzare l'unione doganale al livello successivo*, COM(2023) 257 final, Bruxelles, 17.5.2023.

⁽¹⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro – Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, COM(2025) 570 final, Bruxelles, 16.7.2025.

⁽¹⁹⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per il mercato unico e le dogane per il periodo 2028-2034 e abroga i regolamenti (UE) 2021/444, (UE)

A causa dei ritardi nell'attuazione dei progetti selezionati nell'ambito del primo invito e per tenere conto delle priorità strategiche emergenti, la Commissione ha deciso di redistribuire 84,95 milioni di EUR dei restanti 448 milioni di EUR di stanziamenti per impegni a titolo del CCEI entro la fine dell'attuale quadro finanziario pluriennale. La redistribuzione verrà effettuata in tre rate: 68,35 milioni di EUR nel 2025, 8,85 milioni di EUR nel 2026 e 7,75 milioni di EUR nel 2027. Questa misura eccezionale è destinata a sostenere soluzioni digitali centralizzate relative alla politica doganale, con lo stanziamento di 60 milioni di EUR nell'ambito della rubrica 1 per la preparazione del centro doganale digitale e di 24,95 milioni di EUR nell'ambito della rubrica 3 per il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. Nell'adottare tale decisione si è tenuto conto della capacità amministrativa degli Stati membri di assorbire e realizzare in successione nuovi progetti sostenuti dal CCEI in tempi ristretti.

2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 e (UE) 2021/1077, COM(2025) 590 final, Bruxelles, 3.9.2025.