

Bruxelles, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO riguardante la fusione dell'Accademia europea di polizia (CEPOL) e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) e la realizzazione di un programma di formazione europea per i funzionari delle autorità di contrasto

Che accompagna il documento

Proposta di regolamento del PARLAMENTO EUROPEO e DEL CONSIGLIO

CHE ISTITUISCE L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE E LA FORMAZIONE DELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO (EUROPOL) E ABROGA LE DECISIONI 2009/371/GAI DEL CONSIGLIO E 2005/681/GAI DEL CONSIGLIO

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO riguardante la fusione dell'Accademia europea di polizia (CEPOL) e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) e la realizzazione di un programma di formazione europea per i funzionari delle autorità di contrasto

Che accompagna il documento

Proposta di regolamento del PARLAMENTO EUROPEO e DEL CONSIGLIO

CHE ISTITUISCE L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE E LA FORMAZIONE DELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO (EUROPOL) E ABROGA LE DECISIONI 2009/371/GAI DEL CONSIGLIO E 2005/681/GAI DEL CONSIGLIO

1. INTRODUZIONE

La presente valutazione d'impatto costituisce altresì una valutazione ex ante.

2. CONSULTAZIONE E RICORSO AL PARERE DI ESPERTI

2.1. Valutazione e studi preparatori

Nel 2010-2011 è stata effettuata la **valutazione quinquennale** prevista dalla decisione CEPOL¹. La relazione finale è stata presentata al consiglio di amministrazione di CEPOL il 31 gennaio 2011². Ai fini dell'elaborazione della presente valutazione d'impatto è stato commissionato uno **studio esterno**³.

2.2. Consultazioni

Il ruolo futuro di CEPOL è stato discusso in vari seminari organizzati dalla Commissione nel 2011-2012 in vista della preparazione del programma di formazione europea delle autorità di contrasto.

2.3. Esame del comitato per la valutazione d'impatto della Commissione

Il comitato per la valutazione d'impatto della Commissione ha valutato i progetti di valutazione d'impatto e ha emesso pareri il 20 luglio 2012, 10 ottobre 2012 e 15 gennaio 2013. La presente valutazione d'impatto tiene conto delle raccomandazioni formulate da tale comitato.

¹ *Study on Five Years evaluation of CEPOL activity*, 21.1.2011. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.

² www.cepola.eu.

³ *Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity. Final Report 24.4.2012* — GHK Consultants.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Contesto e fattori esterni

Dietro ai problemi esposti di seguito vi sono due fattori esterni principali, l'uno riguardante la struttura e la governance di CEPOL e l'altro la formazione delle autorità di contrasto.

3.1.1. Panoramica dell'attuale sistema di formazione delle forze di polizia nell'UE

Le autorità di contrasto degli Stati membri dispongono di strutture ampiamente comparabili. In 21 Stati membri c'è un'unica agenzia di polizia mentre negli altri 6 ne esistono varie. 12 agenzie dell'UE e organizzazioni internazionali, tra cui CEPOL, Europol e Frontex, sono in qualche modo coinvolte nella formazione delle autorità di contrasto.

CEPOL organizza corsi e sviluppa programmi formativi comuni sulla dimensione europea degli aspetti di polizia, sia presso le accademie nazionali che in sede, e diffonde le migliori prassi e i risultati della ricerca. La formazione di CEPOL è impartita da esperti nazionali più che da personale di CEPOL. Ogni anno circa 2 000 persone partecipano alle attività di formazione di CEPOL in loco e tra 100 e 200 ai programmi di scambio e (dal 2011) alle attività di apprendimento on line. CEPOL è una delle più piccole agenzie dell'UE in termini di bilancio (8,3 milioni di EUR nel 2011).

3.1.2. Fattore 1: maggiore consapevolezza politica delle priorità dell'UE per contrastare la criminalità transfrontaliera

La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione adottata nel 2010 ha definito le sfide, i principi e gli orientamenti per affrontare le questioni di sicurezza nell'UE, comprese alcune azioni attualmente attuate e sostenute da formazioni appropriate. Nel giugno 2011 il Consiglio ha approvato otto priorità per la lotta alla criminalità organizzata.

3.1.3. Fattore 2: evoluzione giuridica e politica della cooperazione di polizia e della formazione delle forze di polizia

Ai sensi del trattato di Lisbona, la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna va promossa e rafforzata, con particolare attenzione a forme specifiche di criminalità grave e di criminalità organizzata. L'UE ha messo in atto un sistema di definizione delle priorità nel quadro della strategia di sicurezza interna, che deve essere sostenuto dalla fiducia reciproca e dallo sviluppo di capacità. Nel 2009 il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di creare un'autentica cultura europea in materia di applicazione della legge istituendo, entro il 2015, programmi di formazione europea e programmi di scambio destinati a tutti i professionisti preposti all'azione di contrasto della criminalità a livello nazionale e dell'Unione, con il ruolo chiave di CEPOL nel garantire la dimensione europea. Nello stesso anno il Parlamento europeo ha auspicato un approccio coerente alla formazione per i funzionari delle autorità di contrasto nell'UE.

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno stabilito congiuntamente un approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE, che comprende anche la loro struttura di gestione, la loro governance, le loro operazioni, il loro finanziamento e il loro bilancio⁴.

⁴ Dichiarazione congiunta del 12 giugno 2012;
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

3.2. Definizione del problema

3.2.1. Problema 1: scarsa conoscenza della dimensione europea degli aspetti di polizia

La maggior parte dei funzionari delle autorità di contrasto non ha le conoscenze necessarie per cooperare efficacemente nei settori prioritari della lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Problema 1a: la formazione europea non è accessibile a tutti i funzionari che ne hanno bisogno

Conformemente alla decisione CEPOL, la formazione di CEPOL è destinata ai funzionari e ufficiali di polizia di livello alto e intermedio, e solo marginalmente agli altri agenti che potrebbero averne bisogno. A fine 2009 solo l'1,6% degli alti funzionari e ufficiali di polizia dell'UE aveva beneficiato della formazione di CEPOL. Nel 2010 solo da 13 a 15 Stati membri hanno inviato in formazione funzionari e ufficiali di polizia, e i corsi non hanno raggiunto il numero massimo di partecipanti. Ciò può essere dovuto al fatto che la partecipazione a tale formazione non è ufficialmente riconosciuta o certificata come titolo. Gli Stati membri in genere non dispongono di un bilancio specifico per mandare i funzionari in formazione. In alcuni Stati membri le procedure di autorizzazione al riguardo sono lunghe e complesse. Sebbene alcuni Stati membri abbiano elaborato piani per la diffusione a cascata delle conoscenze acquisite attraverso la formazione di CEPOL, la diffusione tende ad essere informale e inadeguata. Anche la lingua può costituire un ostacolo: la maggior parte delle formazioni è impartita in inglese, il che può dissuadere molti funzionari dal parteciparvi.

Problema 1b: insufficiente coordinamento tra la CEPOL, gli Stati membri e le altre agenzie

Benché esistano accordi di cooperazione tra le agenzie del settore Giustizia e affari interni, manca un coordinamento sistematico in materia di formazione, che sia conforme ai recenti obiettivi strategici dell'UE. I programmi di formazione non sono abbastanza mirati e strutturati: il 27% delle accademie nazionali ha riscontrato sovrapposizioni tra le attività di formazione di CEPOL e quelle fornite a livello nazionale. I programmi di lavoro delle agenzie raramente sono allineati e i doppioni di attività sono frequenti. Esistono inoltre sovrapposizioni logistiche (ad esempio, formazioni fornite da diverse agenzie nelle stesse date).

3.2.2. Problema 2: la governance e la struttura attuali di CEPOL ostacolano l'efficacia della formazione

La governance e la struttura di CEPOL impediscono alla stessa di essere pienamente efficace in quanto strumento di politica dell'UE.

Problema 2a: il ruolo strategico del consiglio di amministrazione è insufficiente

Dopo la valutazione quinquennale, il processo decisionale è migliorato ma la governance e la struttura di CEPOL rimangono datate. Il consiglio di amministrazione tende a concentrarsi su questioni amministrative minori e non abbastanza sulla strategia. La decisione CEPOL non orienta i compiti del consiglio di amministrazione su aspetti strategici. Le dimensioni del consiglio stesso – in genere 45-50 partecipanti provenienti dagli Stati membri per ogni riunione – impediscono di prendere decisioni rapidamente e generano costi sproporzionati. Inoltre, a causa del frequente avvicendamento dei partecipanti, i nuovi membri “perdono” tempo per familiarizzarsi con il lavoro. Nel consiglio di amministrazione non ci sono chiari

rappresentanti dell'interesse dell'Unione, dato che la Commissione ha lo statuto di osservatore senza diritto di voto. Ciò è in contraddizione con l'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE.

Problema 2b: la partecipazione degli Stati membri alle attività di CEPOL è disomogenea

Il ruolo del punto di contatto nazionale è assicurare una cooperazione efficace tra CEPOL e gli istituti [nazionali] di formazione. Le responsabilità dei punti di contatto nazionali rimangono tuttavia oscure, nonostante vari tentativi del consiglio di amministrazione di fare chiarezza. Alcuni Stati membri non dispongono di un numero sufficiente di funzionari a tempo pieno per il loro punto di contatto e questo può minare la capacità di CEPOL di coordinare la formazione e ostacola la cooperazione tra CEPOL e gli Stati membri.

Problema 2c: inadeguata programmazione finanziaria delle attività di formazione degli Stati membri

Le spese operative, principalmente per le attività di formazione, rappresentano più della metà delle spese programmate. Gli Stati membri tendono a presentare i loro programmi troppo tardi nel corso dell'anno, il che si traduce in una concentrazione dei corsi negli ultimi mesi dell'anno e nella conseguente probabilità che non venga raggiunto il numero minimo di partecipanti. Tra il 2006 e il 2010 gli Stati membri (responsabili per impartire le formazioni di CEPOL) hanno cancellato o posticipato il 13% dei corsi, benché il tasso previsto fosse del 5%.

L'attuale sistema per garantire che le attività di formazione corrispondano alle effettive esigenze di diffusione delle conoscenze sugli strumenti e sulle politiche dell'UE non è ottimale. Non esiste una definizione di valutazione delle esigenze a livello dell'UE rispetto alla quale possano prendersi in considerazione valutazioni nazionali. Per giunta non è previsto un feedback sistematico dei risultati e dell'impatto delle attività per migliorare la programmazione delle attività future.

3.3. Diritto dell'UE di intervenire e sussidiarietà

L'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, fornisce un quadro per sostituire la decisione CEPOL. Il rafforzamento della base giuridica di CEPOL è sostenuto da vari importanti documenti politici dell'UE.

Per quanto riguarda la sussidiarietà, le questioni in gioco riguardano la formazione dei funzionari e ufficiali di polizia nell'UE, l'insegnamento di competenze comuni e il rafforzamento della cultura europea di polizia. La proposta non pregiudicherà le iniziative degli Stati membri in materia di formazione dei funzionari delle autorità di contrasto.

4. OBIETTIVI STRATEGICI

4.1. Obiettivo generale

Migliorare le attività di polizia nell'UE tramite l'istituzione di un sistema di apprendimento per i funzionari delle autorità di contrasto che sia coerente con le priorità strategiche in evoluzione per la cooperazione di polizia.

4.2. Obiettivi specifici

Obiettivo specifico 1

Garantire una formazione qualitativamente migliore, più strutturata e più coerente sulle tematiche legate alla criminalità transfrontaliera, accessibile a una gamma più ampia di funzionari delle autorità di contrasto.

Obiettivo specifico 2

Creare un quadro chiaro per la formazione di polizia conforme alle esigenze di formazione dell'UE, in linea con l'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE.

5. OPZIONI STRATEGICHE

5.1. Programma di formazione europea delle autorità di contrasto

Parallelamente alla proposta di riforma di CEPOL, la Commissione presenta un programma di formazione europea delle autorità di contrasto per i funzionari delle autorità di contrasto. Tale programma definirà le modalità di attuazione coordinata della formazione per sviluppare la capacità dell'UE di far fronte alle sfide comuni. Specificherà il contenuto della formazione, i suoi destinatari e chi la fornirà a livello dell'UE o nazionale.

5.2. Opzioni strategiche

Opzione 1 (status quo): promuovere il programma di formazione europea delle autorità di contrasto senza modificare la base giuridica di CEPOL

Alcuni Stati membri si sono opposti alla modifica dell'attuale quadro di CEPOL, la quale secondo loro fornisce formazioni sufficienti. Tuttavia la maggior parte degli Stati membri consultati ritiene che la base giuridica vada rifiutata onde poter sviluppare e aggiornare la politica di formazione. Con l'attuale base giuridica CEPOL potrà attuare solo in parte il programma di formazione europea delle autorità di contrasto, in quanto la sua competenza è limitata agli alti funzionari e ufficiali di polizia.

Opzione 2: formazione a livello degli Stati membri nel quadro di una rete dell'UE

CEPOL quale agenzia sarebbe sciolta. Il coordinamento e il collegamento continuerebbero su base intergovernativa, con una piccola segreteria fornita dalla Commissione, come era il caso prima della decisione CEPOL. Alcuni posti sarebbero trasferiti ad altre agenzie dell'UE che riprenderebbero alcune attività di CEPOL. Questa opzione seguirebbe il modello della rete europea di formazione giudiziaria e permetterebbe risparmi economici immediati. Tutti gli Stati membri vi si sono opposti.

Opzione 3: interrompere il sostegno finanziario dell'UE alla formazione

CEPOL sarebbe sciolta e l'UE non assegnerebbe più finanziamenti alla formazione di polizia, fatta eccezione per le formazioni settoriali fornite da altre agenzie. La Commissione e Europol potrebbero individuare le esigenze di formazione che gli Stati membri dovrebbero soddisfare. L'interruzione di qualunque tipo di sostegno dell'UE alla formazione è un'opzione radicale

che merita di essere esaminata. Tutti gli Stati membri vi si sono opposti in quanto significherebbe ritornare a una precedente situazione ritenuta inefficace.

Opzione 4a: trasferire parte delle funzioni di CEPOL a Europol, conferendo alla CEPOL l'attuazione del programma di formazione europea delle autorità di contrasto

CEPOL rimarrebbe un'agenzia a sé stante ma condividerebbe i servizi e l'infrastruttura centrali con Europol. L'attuale sede sarebbe chiusa e il consiglio di amministrazione, il direttore e il personale operativo sarebbero ubicati nella sede di Europol. La decisione CEPOL sarebbe modificata onde risolvere i problemi della governance e della qualità della formazione e per garantire l'attuazione del programma di formazione europea delle autorità di contrasto.

Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di esaminare la possibilità di integrare CEPOL con Europol. Una fusione parziale di questo tipo permetterebbe di risolvere la questione della governance, sarebbe in linea con l'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE e permetterebbe di razionalizzare le funzioni non operative. Questa opzione ha incontrato l'opposizione dei rappresentanti degli Stati membri, secondo i quali costituirebbe un primo passo verso la scomparsa di un'agenzia di formazione dotata di una propria identità.

Opzione 4b: riunire le funzioni di Europol e di CEPOL in un'unica agenzia (Europol) responsabile dell'attuazione del programma di formazione europea delle autorità di contrasto

CEPOL e Europol sarebbero formalmente accorpati. L'attuale sede di CEPOL sarebbe chiusa e i posti operativi sarebbero trasferiti a Europol. I compiti di CEPOL andrebbero ad aggiungersi alle funzioni di Europol. Quest'ultimo avrebbe un nuovo vicedirettore per la formazione, che contribuirebbe a elaborare il progetto di bilancio di Europol affinché siano stanziati risorse adeguate alla formazione conformemente alle valutazioni delle esigenze di formazione condotte nel quadro del programma di formazione europea delle autorità di contrasto. I membri supplenti del consiglio di amministrazione di Europol sarebbero specialisti del settore della formazione. Un comitato scientifico fornirebbe consulenza sulle questioni di formazione.

Per il bilancio 2014 CEPOL rientra tra i "nuovi compiti" dell'agenzia, il che significa che se è soggetta alla riduzione del personale può comunque chiedere nuovi posti dalla riserva per i compiti nuovi. La necessaria ridefinizione delle priorità, riassegnazione e aumento dell'efficienza sarebbero realizzati meglio in una struttura più ampia. Grazie all'eliminazione delle sovrapposizioni amministrative tra le due agenzie, sarebbe possibile destinare una percentuale maggiore del personale alle attività di formazione, il che permetterebbe di attuare il programma di formazione europea delle autorità di contrasto senza incidere sul bilancio (per quanto riguarda il personale).

Una fusione renderebbe difficile assumere nuovo personale fino alla realizzazione concreta del trasferimento. Sarebbe pertanto necessario per le due agenzie analizzare rapidamente, con l'aiuto della Commissione, le conseguenze per i singoli membri del personale. La transizione sarebbe gestita dal direttore di CEPOL.

Molti Stati membri si oppongono a una fusione perché, a loro avviso, in un'unica agenzia la qualità delle attività di formazione e l'impegno in loro favore sarebbero indebolite dalla stretta

vicinanza alle priorità operative, anche se alcuni Stati membri si sono dichiarati disponibili a valutare i benefici e i costi di una fusione. Qualunque misura di razionalizzazione sarebbe compatibile con la posizione del Consiglio, che nei negoziati sul bilancio dell'Unione del 2013 ha chiesto di ridurre dell'1% il bilancio delle agenzie, e con quella del Parlamento europeo, che durante i negoziati sul quadro pluriennale ha raccomandato di valutare le possibilità di condividere le risorse e di effettuare risparmi finanziari nelle agenzie.

Opzione 5: rafforzare e razionalizzare CEPOL

Il ruolo di CEPOL sarebbe chiarito e rafforzato, il che richiederebbe personale supplementare. La decisione CEPOL sarebbe modificata onde risolvere i problemi della governance e della qualità della formazione. Questa opzione sarebbe conforme all'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE e risponderebbe alle richieste degli Stati membri di rafforzare CEPOL e di rendere la politica di formazione più coerente.

6. L'OPZIONE PRESCELTA

Affinché il programma di formazione europea delle autorità di contrasto possa essere pienamente attuato (e quindi venga realizzato l'obiettivo specifico 1) è necessario: i) conferire a un'agenzia dell'UE il compito di coordinarne l'attuazione; ii) estendere il mandato dell'agenzia (rispetto a quello di CEPOL) onde farvi rientrare la formazione di *tutti* i funzionari e ufficiali di polizia interessati, e iii) stanziare all'agenzia risorse supplementari. Le opzioni 2 e 3 (nessuna agenzia) non soddisfano la condizione i). Le opzioni 1 (status quo) e 5 (rafforzare CEPOL) soddisfano la condizione i) e l'opzione 5 anche la ii), ma in entrambe le opzioni CEPOL sarebbe soggetta all'incertezza di reperire nuove risorse e pertanto si rischierebbe di non soddisfare la condizione iii). Le opzioni 4a (fusione parziale) e 4b (fusione integrale) soddisfano sia le condizioni i) e ii) sia la condizione iii) in quanto consentono risparmi economici che permetteranno di finanziare totalmente (opzione 4b) o parzialmente (opzione 4a) l'attuazione del programma.

L'opzione 4b è pertanto l'opzione prescelta. Permetterà di realizzare risparmi in modo che potranno essere riassegnati posti per l'attuazione del programma di formazione europea delle autorità di contrasto. Nel breve periodo ci saranno perturbazioni che dovranno essere ridotte al minimo, ma nel lungo periodo si avrà maggiore flessibilità, il che permetterà di fare riassegnazioni conformi alle priorità. Grazie a un processo decisionale più rapido e a un'adeguata preparazione della fusione da parte delle due agenzie, si potranno mitigare le ripercussioni negative per il personale e le attività di entrambe le agenzie. La governance risulterà più conforme a quella prevista dall'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE. Le valutazioni in corso delle esigenze di formazione garantiranno che le attività dell'agenzia rimangano pertinenti alle priorità dell'UE in materia di cooperazione di polizia transfrontaliera. Sarà più facile migliorare il coordinamento con le altre agenzie.

Nel complesso, l'opzione 4b (accorpamento di CEPOL e di Europol) permetterà di attuare efficacemente il programma di formazione europea delle autorità di contrasto per i funzionari delle autorità di contrasto e quindi rafforzerà la formazione di polizia dell'UE, rendendola più efficace e contribuendo a colmare le lacune tra abilità e conoscenze dei funzionari delle autorità di contrasto.