



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 aprile 25013 (29.04)
(OR. en)**

8230/13

ENFOPOL 99

PROPOSTA

Mittente:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	10 aprile 2013
n. doc. Comm.:	COM(2013) 172 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della Commissione inviata con lettera di Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, a Uwe CORSEPIUS, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

All.: COM(2013) 172 final



Bruxelles, 27.3.2013
COM(2013) 172 final

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

Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto

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

Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto

1. INTRODUZIONE

La criminalità transnazionale può essere contrastata solo con la cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia, le dogane, le guardie di frontiera e altre autorità. Perché la collaborazione sia efficace occorre però che tali autorità siano formate adeguatamente e operino in un clima di sufficiente fiducia reciproca.

Si sono già compiuti notevoli progressi nell'offerta formativa nell'UE su questioni transfrontaliere. Ad esempio, da parecchi anni sono sviluppati e proposti piani formativi comuni e programmi di scambio per i funzionari delle autorità di contrasto. Gli Stati membri partecipano a questo sforzo congiunto insieme alle agenzie dell'Unione europea, quali l'Accademia europea di polizia (CEPOL), l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex). Nel 2012 sono stati organizzati oltre 300 programmi di scambio nell'UE per i funzionari delle autorità di contrasto. Nello stesso anno più di 3 000 partecipanti hanno fatto ricorso a nuovi metodi di apprendimento, come i seminari on line di CEPOL. La partecipazione alle iniziative di formazione dell'UE è crescente: nel 2012 le iscrizioni presso CEPOL sono state più di 5 000 e presso Frontex più di 3 000.

Ciononostante, occorre fare di più, ad esempio per accrescere la visibilità degli strumenti dell'UE in materia di cooperazione di polizia e il ruolo delle agenzie dell'UE che forniscono sostegno ai servizi incaricati dell'applicazione della legge nella lotta alla criminalità. Più funzionari dovrebbero avvalersi delle risorse disponibili per sviluppare appieno le loro potenzialità. La formazione dovrebbe rispondere in modo adeguato alle esigenze di formazione e sostenere maggiormente le priorità in materia di cooperazione operativa concordate a livello dell'UE, quali la lotta contro la criminalità informatica¹, il traffico di stupefacenti e la tratta degli esseri umani. Per garantire un approccio coerente a una formazione a livello dell'UE conforme alle norme di qualità più elevate, è necessario un efficace coordinamento fra gli Stati membri e le agenzie dell'UE, che tenga conto dei lavori svolti dalle organizzazioni internazionali quali Interpol e le Nazioni Unite.

La presente comunicazione propone pertanto un ***programma di formazione europea delle autorità di contrasto*** ("programma di formazione") affinché i funzionari delle autorità di contrasto possano acquisire le conoscenze e abilità necessarie per prevenire e combattere efficacemente la criminalità transfrontaliera cooperando proficuamente con i loro colleghi europei. Il programma di formazione mira a rendere più efficace la risposta dell'Unione alle sfide comuni per la sicurezza, migliorare il livello delle attività di polizia nell'Unione europea e stimolare lo sviluppo di una cultura comune in materia di contrasto quale mezzo per rafforzare la fiducia reciproca e la cooperazione. Intende individuare e colmare le carenze

¹ Tenuto conto della strategia dell'UE sulla sicurezza informatica (comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza - un ciber spazio aperto e sicuro", JOIN(2013) 1 final del 7.2.2013).

formative delle autorità di contrasto su questioni transfrontaliere, sostenendo e, se del caso, coordinando le iniziative di formazione dei centri di eccellenza europei e nazionali.

Il programma di formazione risponde all'invito formulato dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma² di intensificare la formazione relativa alle tematiche connesse all'Unione e renderla sistematicamente accessibile per tutte le professioni coinvolte nella lotta alla criminalità, e alle richieste del Parlamento europeo di rafforzare il quadro UE per la formazione del personale giudiziario e di polizia³. Tale programma mira a garantire che:

- gli **strumenti di cooperazione nell'attività di contrasto** sviluppati nel corso degli anni dall'Unione europea, quali lo scambio di informazioni ai sensi del trattato di Prüm⁴ e le banche dati di intelligence criminale di Europol, siano conosciuti meglio e usati maggiormente nei contatti bilaterali e multilaterali tra gli Stati membri;
- i funzionari delle autorità di contrasto dell'UE possiedano le abilità e conoscenze necessarie per far fronte alla **criminalità transfrontaliera che danneggia più gravemente** le vittime e la società nel suo insieme;
- i funzionari delle autorità di contrasto che cooperano con i paesi terzi o che partecipano a missioni civili dell'UE in paesi terzi abbiano una formazione adeguata.

Il programma di formazione proposto nella presente comunicazione si applica ai **funzionari delle autorità di contrasto di ogni grado**, dai funzionari, ufficiali e agenti di polizia alle guardie di frontiera, agli agenti doganali, e, se del caso, ad altri funzionari statali come i pubblici ministeri⁵. La formazione sostenuta dal programma di formazione o fornita nel suo contesto dovrebbe basarsi sulla formazione esistente a livello nazionale e dell'UE e su una valutazione regolare delle esigenze di formazione. Dovrebbe essere offerta attraverso strumenti di apprendimento moderni ed efficaci, come corsi specialistici, piani formativi comuni, materiale di apprendimento on line e programmi di scambio.

Per realizzare l'iniziativa di formazione prevista dalla presente comunicazione è necessaria un'agenzia dell'UE che abbia un mandato legale ad hoc e risorse opportune. Pertanto, parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione propone un nuovo quadro giuridico per Europol, che conferisce a quest'ultimo competenze di formazione più estese rispetto a quelle di CEPOL, attualmente l'unica agenzia dell'Unione europea preposta esclusivamente alla formazione delle autorità di contrasto. Chiudendo nel contempo CEPOL, si creeranno sinergie, in quanto l'attività di formazione sarà più vicina all'attività operativa e sarà integrata in una struttura più ampia, e si ridurranno i costi amministrativi, liberando risorse per le attività nel quadro del programma di formazione.

Una nuova direzione di Europol incaricata della formazione, *l'accademia Europol*, dovrebbe occuparsi del programma di formazione, concentrandosi sulle norme di qualità. In attesa dell'adozione della proposta di fusione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e della sua entrata in vigore, CEPOL svolgerà, nella misura del possibile, i compiti della futura accademia Europol. Per realizzare il programma di formazione sarà necessario uno sforzo

² Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

³ Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo, del 14 dicembre 2011, sulla strategia antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future (2010/2311(INI)).

⁴ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio e decisione 2008/616/GAI del Consiglio (GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1 e pag. 12 rispettivamente).

⁵ Integra così la politica dell'UE in materia di formazione giudiziaria. Cfr. la comunicazione "Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea" (COM(2011) 551 definitivo).

congiunto della rete di accademie nazionali di formazione, accademie nazionali delle guardie di frontiera e delle dogane (di seguito, "rete di accademie nazionali di formazione"), dell'accademia Europol e delle altre agenzie GAI, in particolare Frontex. Il compito della Commissione sarà principalmente controllare i progressi nell'attuazione del programma di formazione.

La presente comunicazione si basa su un'analisi del fabbisogno e dell'offerta di formazione effettuata da CEPOL⁶ e su consultazioni con gli esperti nazionali e le agenzie GAI tenutesi nel 2011 e nel 2012 in occasione di quattro riunioni di esperti e tre conferenze a cui hanno partecipato anche membri del parlamento europeo.

L'accademia Europol sarà l'entità dell'UE preposta al coordinamento della formazione delle autorità di contrasto. Frontex rimarrà comunque responsabile della formazione delle guardie di frontiera, conformemente al suo quadro giuridico.

2. PRIORITÀ STRATEGICHE DELL'UE IN MATERIA DI CRIMINALITÀ E SICUREZZA - CARENZE FORMATIVE

2.1. Formazione dell'UE: situazione attuale

Tutti gli Stati membri possiedono strutture per la formazione dei funzionari delle autorità di contrasto e cooperano sistematicamente con le agenzie dell'UE del settore GAI. A **livello dell'UE**, le seguenti agenzie si occupano della formazione dei funzionari delle autorità di contrasto.

CEPOL collabora strettamente con la rete di accademie nazionali di formazione. Nel 2012 ha organizzato 86 corsi in aula per 2 059 partecipanti su una serie di temi, tra cui le tecniche specifiche di polizia (quali gli interrogatori di polizia e le tecniche di indagine in materia di omicidi), la criminalità economica (quali il recupero dei beni e il riciclaggio di denaro) e la gestione delle crisi. Ha inoltre sviluppato competenze nella "formazione dei formatori", attuato il "programma di scambio per gli operatori di polizia ispirato al programma Erasmus"⁷, ed elaborato moduli di apprendimento on line su temi specifici, quali la criminalità informatica, le squadre investigative comuni e i gruppi mobili di criminalità organizzata. Tuttavia, tale formazione è destinata solo agli alti funzionari e ufficiali di polizia, ai sensi del mandato legale di CEPOL, e il numero di corsi è limitato da vincoli di bilancio.

Europol collabora ai corsi di CEPOL e ha sviluppato vari corsi sull'analisi della criminalità e su specifiche forme di criminalità, come quella informatica. **Frontex** ha il mandato specifico di formare le guardie di frontiera⁸ e ha elaborato piani formativi comuni attuati dagli Stati membri, compreso un quadro della qualità per le guardie di frontiera⁹. L'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) gestisce due programmi specifici di formazione per la lotta alla falsificazione dell'euro e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. L'**Agenzia per i diritti fondamentali** (FRA) offre strumenti di formazione sui diritti fondamentali per i formatori di polizia. L'**Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze** (OEDT) e l'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (UESA) si occupano entrambi di formazione su temi specifici inerenti al loro mandato.

⁶ *European Training Scheme — Mapping of Law Enforcement Training in the EU*, CEPOL 2012.

⁷ 8309/1/10 REV 1 ENFOPOL 93.

⁸ Articolo 5 del regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 1).

⁹ Quadro di qualifiche settoriali per le guardie di frontiera; www.frontex.europa.eu/training

L'attività di formazione dei funzionari delle autorità di contrasto continua a svolgersi per lo più a **livello nazionale**, spesso nell'ambito della cooperazione bilaterale tra Stati membri, e generalmente copre temi specifici, come il traffico di stupefacenti, la criminalità informatica, la criminalità finanziaria, il riciclaggio di denaro e le indagini sulla criminalità organizzata transfrontaliera, oltre a questioni giuridiche a livello dell'UE. Dalle consultazioni con gli esperti è tuttavia emersa la chiara esigenza di una maggiore formazione in questi settori, con il sostegno dell'Unione.

A **livello internazionale**, organizzazioni come Interpol e le Nazioni Unite (ONU) offrono formazione in materia di contrasto alla criminalità, antiterrorismo e gestione delle crisi. **Interpol** propone formazioni on line su vari temi, quali le indagini in materia di narcotraffico, gli interrogatori e questioni legate al terrorismo. L'**ONU** offre vari corsi sulla gestione delle crisi. Benché utili per le autorità di contrasto dell'UE ad integrazione di altre formazioni, questi corsi raramente riguardano strumenti dell'UE e in generale non sono concepiti in funzione delle norme dell'UE in materia di polizia.

2.2. Fabbisogno di formazione nei settori interni ed esterni dell'UE considerati prioritari

Un'efficace cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto inizia con il fornire ai funzionari le conoscenze di base sul contesto di polizia dell'UE, sui mezzi disponibili, come Europol ed Eurojust, e sugli strumenti di scambio delle informazioni, quali le decisioni di Prüm¹⁰. La conoscenza e la comprensione degli aspetti di polizia transfrontalieri sono un punto di partenza indispensabile per i funzionari che devono partecipare alla cooperazione transfrontaliera a livello bilaterale e multilaterale e per sviluppare la fiducia reciproca.

L'Unione europea ha definito una serie di priorità per fare fronte alle minacce comuni poste dalle forme gravi di criminalità, dalla criminalità organizzata, dal terrorismo, dalla criminalità informatica, dalla sicurezza delle frontiere e dalla gestione delle crisi. Tali priorità sono esaminate regolarmente sulla base della valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) che Europol effettua ogni quattro anni a partire dal 2013. Per ridurre i danni provocati da tali minacce e sostenere le priorità operative concordate a livello dell'UE per contrastarle, occorre fornire, ove necessario, formazioni specialistiche.

L'Unione europea si assume la responsabilità di sostenere lo sviluppo di capacità nei paesi terzi fornendo tutoraggio e consulenza e aiutando tali paesi a istituire strutture di polizia civili sostenibili e conformi alle norme internazionali. Le missioni civili nei paesi terzi sono coordinate dal Servizio europeo per l'azione esterna. Ogni anno oltre 1 000 funzionari delle autorità di contrasto dell'UE sono impegnati in missioni in paesi come (nel 2012) il Sud Sudan, il Kosovo, il Niger e l'Iraq. Il loro mandato riguarda le attività di sorveglianza sul territorio, lo Stato di diritto, l'amministrazione civile e la protezione civile. A livello bilaterale, gli Stati membri collaborano con tali paesi per aiutarli a sviluppare capacità nelle attività di contrasto ove sia coinvolta anche l'UE, ad esempio nelle democrazie emergenti in Nord Africa.

¹⁰ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio e decisione 2008/616/GAI del Consiglio (GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1 e pag. 12 rispettivamente).

2.3. Carenze formative

Nonostante gli sforzi degli operatori nazionali, europei e internazionali e la loro cooperazione, persiste un grande divario tra le esigenze formative e la formazione attualmente disponibile nell'UE¹¹.

I programmi di formazione degli Stati membri normalmente riguardano le conoscenze di base degli strumenti dell'UE e la dimensione quotidiana delle attività di polizia dell'UE, ma non sempre sono uniformi.

Le autorità di contrasto e le agenzie dell'UE hanno segnalato la mancanza di formatori qualificati e di materiale di apprendimento omogeneo per quanto riguarda le indagini transfrontaliere. Le domande di partecipazione alle formazioni organizzate dalle agenzie dell'UE su temi specialistici, quali la criminalità finanziaria, il riciclaggio di denaro, la tratta degli esseri umani e il traffico di stupefacenti, sono numerose. Se coordinate e fornite dall'accademia Europol, tali formazioni potranno avere costi inferiori giacché gli Stati membri dovranno investire meno in programmi del genere.

I programmi di scambio per le forze di polizia, le guardie di frontiera e gli agenti doganali con poteri investigativi stanno già contribuendo a diffondere buone pratiche e a creare fiducia. Previa disponibilità di fondi, è opportuno che tali programmi siano aperti a un pubblico più vasto, in linea di massima ai funzionari di ogni grado e a tutte le agenzie rientranti nel campo di applicazione del programma di formazione.

Più in generale, è fondamentale che tutti i funzionari delle autorità di contrasto che partecipano alla cooperazione transfrontaliera conoscano le lingue, soprattutto l'inglese, lingua sempre più usata in questo settore. In molti Stati membri tuttavia sono ancora troppo pochi i funzionari con competenze linguistiche sufficientemente elevate.

La formazione in vista di missioni civili spesso non è coordinata e nemmeno uniforme, e quindi il livello di preparazione del personale sul campo presenta differenze inaccettabili.

Inoltre, è possibile aiutare in modo più coerente ed efficace i paesi terzi che chiedono assistenza ai fini dello sviluppo di capacità in materia di attività di contrasto, fornendo formazione e diffondendo conoscenze e buone pratiche.

In linea generale, all'UE manca un quadro di qualità trasparente per i formatori attivi a livello dell'UE e una procedura sistematica per individuare e soddisfare le mutevoli esigenze di formazione strategica.

3. I QUATTRO AMBITI DELLA FORMAZIONE DELL'UE

Per sviluppare, fornire e valutare le opportunità di formazione e di apprendimento necessarie per far fronte alle sfide transfrontaliere dell'UE in materia di attività di contrasto, il programma di formazione dovrebbe mirare a migliorare le conoscenze, le abilità e le competenze¹² in quattro ambiti – che vanno dalla conoscenza generica alle competenze altamente qualificate – sulla base della formazione esistente a livello nazionale, europeo e internazionale.

¹¹ Fonte: analisi CEPOL di cui alla nota 6.

¹² I risultati dell'apprendimento conformemente al Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente riguardano le conoscenze, le abilità e le competenze.

3.1. Ambito 1: conoscenza di base della dimensione europea delle attività di contrasto della criminalità

Nel corso della propria vita lavorativa ciascuno dei 1,9 milioni di funzionari delle autorità di contrasto dell'UE¹³ potrebbe trovarsi di fronte a una forma di criminalità transfrontaliera. La conoscenza degli aspetti di polizia europei e transfrontalieri è fondamentale in termini di efficacia operativa e di evoluzione di carriera, e dovrebbe comprendere i principi di cooperazione efficace nell'attività di contrasto, i diritti fondamentali, il ruolo di Europol, Frontex ed Eurojust e l'uso degli strumenti e dei canali di informazione dell'UE, quali l'"iniziativa svedese"¹⁴ e il sistema di informazione Schengen¹⁵. Senza tale conoscenza, l'attività transfrontaliera di polizia rischia di essere sostanzialmente inefficace.

È pertanto necessario sviluppare un livello minimo uniforme di conoscenze e abilità riguardo alle attività di contrasto della criminalità nel contesto dell'UE per tutti i funzionari di ogni grado delle autorità di contrasto. Ciò dovrebbe contribuire a sviluppare una cultura comune in materia di applicazione della legge.

La Commissione incoraggerà gli Stati membri a inserire tale competenza nei programmi di formazione iniziale e professionale dei funzionari e nelle sessioni di formazione dei funzionari già operativi. L'accademia Europol monitorerà e valuterà il seguito dato, e i risultati saranno inclusi in una relazione che la Commissione pubblicherà ogni tre anni (cfr. la sezione 5.4).

Nel primo semestre del 2014 CEPOL, in cooperazione con gli Stati membri e Frontex, proporrà un livello uniforme europeo di conoscenze e abilità per tutti i funzionari delle autorità di contrasto in materia di dimensione europea dell'attività di contrasto.

3.2. Ambito 2: efficace cooperazione bilaterale e regionale

Il successo delle operazioni di polizia transfrontaliere dipende, in parte, dalla capacità dei funzionari delle autorità di contrasto di applicare gli strumenti dell'UE e internazionali quali il mandato d'arresto europeo¹⁶, le rogatorie¹⁷ e le procedure di riammissione¹⁸. I funzionari delle autorità di contrasto dovrebbero avere maggiori conoscenze specifiche degli accordi bilaterali tra Stati membri, essere in grado di comunicare nelle lingue pertinenti ed essere consapevoli delle differenze e sensibilità culturali.

Gli Stati membri saranno incoraggiati ad offrire opportune formazioni nazionali più approfondite rispetto al livello previsto per l'ambito 1, sviluppando ulteriormente i progetti di formazione bilaterali e regionali sulla cooperazione transfrontaliera. Su richiesta, l'accademia Europol presterà sostegno agli Stati membri, fornendo strumenti di apprendimento e raccogliendo e divulgando le migliori pratiche.

¹³ Stime Eurostat.

¹⁴ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89).

¹⁵ Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19).

¹⁶ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

¹⁷ Una rogatoria è una richiesta formale di un organo giurisdizionale di un paese alle autorità giurisdizionali competenti di un altro paese affinché assumano testimonianze o prove documentali o di altro tipo, o effettuino comunicazioni o notificazioni.

¹⁸ Gli accordi di ammissione disciplinano il rimpatrio e la riammissione di persone tra due o più Stati membri nel quadro di un trattato di diritto internazionale.

Entro la fine del 2013 CEPOL dovrebbe presentare al comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) un piano di lavoro per sostenere la cooperazione bilaterale e regionale. Nel 2014 CEPOL dovrebbe presentare una panoramica aggiornata delle attività di formazione e delle esigenze di formazione degli Stati membri e successivamente indicare proattivamente le migliori pratiche per soddisfare tali esigenze. Su richiesta degli Stati membri, CEPOL potrebbe mettere a disposizione opportuni strumenti di apprendimento.

3.3. Ambito 3: specializzazione tematica dell'UE in materia di polizia

Le priorità dell'UE per la cooperazione transfrontaliera nella lotta alla criminalità sono definite nella strategia di sicurezza interna¹⁹ e nel ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità²⁰, basato sulla valutazione Europol della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) e, dal 2013, sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA). Ciascuna di queste priorità mette in luce l'esigenza di un approccio efficiente e mirato alla formazione specialistica e tematica per un gruppo ristretto di funzionari. La formazione su temi specifici, quali la tratta degli esseri umani, il traffico di stupefacenti e di armi da fuoco, la criminalità informatica, la corruzione, la confisca dei proventi di reato e le indagini finanziarie, riunirà esperti nazionali che, oltre a beneficiare della formazione, si scambieranno le migliori pratiche e costituiranno delle reti, il che rafforzerà la fiducia reciproca. Se particolarmente pertinente per la priorità in questione, tale formazione potrà riguardare anche la cooperazione interservizi, a livello nazionale o europeo, tra diversi organismi di contrasto, quali la polizia, le guardie di frontiera e le dogane.

In stretta cooperazione con la rete di accademie nazionali di formazione, l'accademia Europol analizzerà le esigenze di formazione per individuare le lacune tra le formazioni specialistiche esistenti a livello nazionale e internazionale e le abilità e conoscenze richieste in questi settori. La formazione dovrebbe essere fornita attraverso la rete di accademie nazionali di formazione o, se del caso, direttamente dall'accademia Europol, e di norma assumere la forma di corsi in aula, integrati da strumenti di apprendimento on line. Questo ambito della formazione dell'UE richiederà, a termine, il riconoscimento da parte di tutti gli Stati membri di una certificazione di formazione specialistica in base a norme di qualità concordate (cfr. la sezione 4.2). Il bilancio annuale dell'accademia Europol, parte integrante del bilancio complessivo di Europol, dovrebbe essere destinato principalmente alla realizzazione di questo ambito.

Una volta stabilite le priorità del "ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità" per il periodo 2013-2017, CEPOL dovrebbe elaborare un'analisi delle carenze e presentarla al COSI entro la fine del 2013. Su tale base, a partire dal 2014 CEPOL e la rete di accademie nazionali di formazione dovrebbero sviluppare la formazione per l'ambito 3.

3.4. Ambito 4: missioni civili e sviluppo di capacità nei paesi terzi

Tutti i funzionari delle autorità di contrasto che partecipano a missioni civili dell'UE in paesi terzi dovrebbero obbligatoriamente seguire una formazione preparatoria prima di partire. Gli

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2010 "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura", COM(2010) 673 definitivo.

²⁰ Conclusioni del Consiglio che fissano le priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata nel periodo 2011-2013, documento 11050/11 del 6 giugno 2011.

Stati membri e l'accademia Europol dovrebbero riconoscere, sostenere e sviluppare le iniziative di formazione esistenti, quale la nuova iniziativa europea di formazione per la gestione civile delle crisi²¹ (un programma finanziato dall'UE che riunisce le competenze dell'UE, delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali per formare il personale che partecipa a missioni civili). Gli istituti nazionali di formazione per la gestione delle crisi che forniscono formazione in vista della partecipazione a missioni civili potrebbero fungere da centri di eccellenza per l'ambito 4 e formare i funzionari degli Stati membri che non dispongono di tali centri, sotto il coordinamento dell'accademia Europol.

Al fine di garantire che l'approccio a livello dell'UE sia coerente, l'accademia Europol dovrebbe fornire orientamenti e competenze ai programmi di assistenza finanziati dall'UE riguardanti l'attività di contrasto.

Da ultimo, l'accademia Europol dovrebbe tenere i rapporti con gli Stati membri e Frontex per quanto riguarda le richieste di assistenza di paesi terzi ai fini dello sviluppo di capacità nelle attività di contrasto. Dovrebbe garantire che le risposte alle richieste di formazione e condivisione delle conoscenze siano il più efficaci possibile e che siano evitati doppioni tra le parti coinvolte.

L'accademia Europol (in veste di coordinatore) e il Servizio europeo per l'azione esterna, in cooperazione con Frontex, dovrebbero definire un piano formativo comune per la formazione in vista della partecipazione a missioni civili e per altre formazioni specifiche per le missioni, da adottarsi nel 2015.

Nelle future analisi delle esigenze di formazione (strategica), elaborate sulla falsariga dell'analisi effettuata dalla CEPOL nel 2012, CEPOL e l'accademia Europol dovrebbero tener conto anche della formazione relativa all'ambito 4.

4. UN APPROCCIO EFFICIENTE ALLA FORMAZIONE IN LINEA CON LE PRIORITÀ DELL'UE

Per ciascuno dei quattro ambiti descritti sopra, il programma di formazione dovrebbe essere realizzato conformemente a quattro principi guida.

4.1. Identificare le esigenze

Tutte le attività di formazione dell'UE delle autorità di contrasto dovrebbero adattarsi all'evoluzione delle esigenze. Ogni quattro anni l'accademia Europol dovrebbe effettuare un'**analisi coordinata delle esigenze di formazione strategica dell'UE delle autorità di contrasto**, in stretta cooperazione con gli Stati membri, Frontex, Eurojust, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'Agenzia per i diritti fondamentali e la Commissione. Tale analisi dovrebbe prendere in considerazione gli sviluppi a lungo termine delle competenze in materia di lotta alla criminalità, i miglioramenti della qualità dell'apprendimento (cfr. la sezione 4.2) e le lacune formative rispetto alle strategie e alle politiche GAI. A tal fine, ogni anno dovrebbero essere messi a disposizione dati statistici che forniscano un quadro generale della situazione, in particolare il numero di funzionari e ufficiali di polizia cui è stata impartita la formazione e il tipo di formazione offerta. La Commissione, gli Stati membri e il Servizio europeo per l'azione esterna potranno così stabilire come assegnare le risorse e a quali funzionari destinare una formazione specialistica. In questo contesto strategico, l'accademia Europol e Frontex dovrebbero effettuare ogni anno

²¹ <http://www.entriforcem.eu>.

una **valutazione periodica delle esigenze di formazione** per stabilire il tipo di formazione da offrire nell'ambito del loro mandato. L'analisi annuale dovrebbe conformarsi alle priorità del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità (una volta che questo sia stato definito nel 2013). Ciascuna analisi dovrebbe individuare:

1. i nuovi risultati di apprendimento da sviluppare;
2. le lacune delle prestazioni e il modo in cui queste possono essere colmate attraverso una formazione di alta qualità che integri i programmi esistenti a livello dell'UE o nazionale, e
3. le risorse necessarie.

Nel 2014 dovrebbe essere effettuata la prima analisi coordinata delle esigenze di formazione strategica dell'UE delle autorità di contrasto, che dovrebbe essere presentata al COSI e approvata dal Consiglio.

4.2. Formazione di qualità elevata

È necessario il riconoscimento reciproco delle abilità e delle conoscenze in materia di contrasto della criminalità. Gli Stati membri traggono già benefici dalle attuali iniziative accademiche generali, quali i processi di Bologna e Copenaghen²², che sviluppano norme comparabili ed equivalenti sui gradi e su altre qualifiche di vario livello (sulla base del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente²³) e sull'istruzione e la formazione professionale, tramite un sistema di crediti formativi cumulativi riconosciuto in tutta Europa (ECTS, *European Credit Transfer System*)²⁴.

Il programma di formazione dovrebbe basarsi su tali iniziative volte al riconoscimento della qualità, ponendo l'accento sui principi dell'apprendimento permanente. La Commissione ritiene che le qualifiche comparabili a livello dell'UE per la formazione delle autorità di contrasto (ossia un quadro di qualifiche settoriali) dovrebbero essere definite e applicate entro il 2020. Questo per quanto riguarda gli ambiti 3 e 4. Inizialmente, l'accademia Europol dovrebbe garantire che i moduli e i corsi di formazione a livello dell'UE siano ideati secondo il sistema di crediti formativi ECTS e in termini di chiari risultati di apprendimento. Gli Stati membri sono incoraggiati a fare il necessario per applicare il sistema ECTS ai moduli nazionali di formazione.

Inoltre, i formatori che operano a livello dell'UE nell'ambito del programma di formazione dovrebbero corrispondere a un profilo specifico, che tenga conto delle capacità pedagogiche, delle conoscenze specialistiche e delle conoscenze linguistiche. Se necessario, ai formatori dovrebbe essere offerta una formazione per acquisire tali competenze. Entro il primo semestre del 2014 l'accademia Europol, in stretta cooperazione con gli Stati membri e Frontex, dovrebbe definire tale profilo e mettere in atto un meccanismo per la selezione finale, il controllo e la valutazione dei formatori.

²² Dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999 e dichiarazione di Copenaghen, 29 e 30 novembre 2002.

²³ Il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente offre un quadro di riferimento per la comparazione dei sistemi nazionali di qualifiche e dei relativi contesti e livelli, rendendo le qualifiche esistenti nei vari paesi e sistemi europei più leggibili e comprensibili.

²⁴ Il sistema europeo di trasferimento di crediti accademici introduce procedure valide e accettate a livello generale per il riconoscimento delle qualifiche di studio acquisite dagli studenti frequentando corsi all'estero.

Per aumentare la qualità della formazione fornita nell'ambito del programma di formazione, CEPOL e gli altri soggetti implicati saranno incoraggiati ad attingere alle competenze delle parti private, quali gli istituti finanziari e le società informatiche, e a sviluppare partnership con loro.

Nel 2014 la CEPOL, previa consultazione degli Stati membri e delle agenzie GAI, dovrebbe elaborare e presentare al COSI un piano d'azione sull'istituzione di un quadro comune della qualità per l'apprendimento in materia di lotta alla criminalità, da attuarsi entro il 2020.

4.3. Potenziare le possibilità di carriera dei funzionari delle autorità di contrasto

In riferimento allo sviluppo dei quadri qualità della qualità di cui alla sezione 4.2, gli Stati membri dovrebbero considerare l'insieme di abilità, conoscenze e competenze acquisite nel quadro della formazione dell'UE come parte integrante del bagaglio formativo acquisito a livello nazionale. La formazione fornita nel quadro del programma di formazione dovrebbe diventare una componente naturale dell'insieme di formazioni dei funzionari delle autorità di contrasto, conformemente ai principi dell'apprendimento permanente. Gli Stati membri dovrebbero usare appieno gli strumenti di formazione quali l'apprendimento on line, i piani formativi e i programmi di scambio, o ricorrere alla metodologia "formazione dei formatori". La formazione di cui all'ambito 3 del programma di formazione contribuirà, in particolare, a colmare il divario tra le esigenze di formazione e la formazione attualmente disponibile a livello nazionale e internazionale.

4.4. Uso efficiente delle risorse

Il programma di formazione mira all'efficienza, grazie a una maggiore semplificazione, a un coordinamento più efficace, allo sfruttamento delle sinergie, all'eliminazione dei doppioni e all'allineamento dell'offerta di formazione alle esigenze di formazione. L'accademia Europol e le accademie nazionali di polizia dovrebbero sfruttare le metodologie di formazione più efficaci per raggiungere gli obiettivi di apprendimento, ad esempio gli strumenti di apprendimento on line.

Secondo uno studio esterno condotto per conto della Commissione, i costi diretti complessivi per realizzare e gestire il programma di formazione ammonterebbero a 3,4 milioni di EUR (prezzi attuali) per il periodo 2013–2020. Tali costi includono i costi del nuovo comitato scientifico (90 000 di EUR all'anno) istituito quale organo consultivo del direttore esecutivo e del consiglio di amministrazione. Stando allo stesso studio, rispetto allo status quo i risparmi annuali in termini di efficienza potrebbero raggiungere i 23 milioni di EUR per le attività di polizia nell'UE²⁵.

La proposta della Commissione relativa al Fondo Sicurezza interna²⁶ per il periodo 2014-2020 comprende l'obiettivo di istituire programmi di formazione sulle politiche di formazione dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione il numero di funzionari delle autorità di contrasto che hanno ricevuto una formazione su temi transfrontalieri con

²⁵ "Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity", GHK, 10 aprile 2012. Tali cifre includono i costi del nuovo comitato scientifico (90 000 EUR all'anno) istituito per fornire consulenza al direttore esecutivo e al consiglio di amministrazione di Europol; cfr. la 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).

²⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

l'ausilio del Fondo. A determinate condizioni, dovrebbero inoltre essere usate le opportunità di finanziamento della formazione del personale delle autorità di contrasto mediante il Fondo sociale europeo²⁷.

5. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI FORMAZIONE: RUOLI E RESPONSABILITÀ

Il programma di formazione sarà realizzato congiuntamente dalla Commissione, da Europol, dalle agenzie GAI e dagli Stati membri.

5.1. Accademia europea di Europol

L'accademia Europol avrà un ruolo di promozione e di coordinamento nella realizzazione del programma di formazione, in stretta cooperazione con altre agenzie dell'UE e la rete di accademie nazionali di formazione. L'accademia assolverebbe sei compiti principali:

1. dovrebbe cercare di diventare il centro di eccellenza dell'UE per la formazione delle autorità di contrasto (transfrontaliera). Dovrebbe mirare a diventare l'autorità di riferimento per i professionisti del settore e fungere da intermediario per lo scambio delle migliori pratiche. Dovrebbe cercare di svolgere un ruolo di coordinatore per quanto riguarda le questioni attinenti alla formazione strategica dell'UE delle autorità di contrasto e, ove necessario, fornire sostegno alle altre agenzie dell'UE, anche coordinando le analisi delle esigenze relative a tale formazione;
2. in consultazione con le parti interessate, dovrebbe definire un insieme di conoscenze di base e i risultati dell'apprendimento relativi all'ambito 1. Una prima versione dovrebbe essere definita da CEPOL nel primo semestre del 2014;
3. dovrebbe prestare sostegno agli Stati membri per quanto riguarda l'ambito 2, diffondendo le migliori pratiche di cooperazione transfrontaliera e fornendo, se necessario, gli strumenti di apprendimento;
4. assieme agli altri centri di eccellenza della rete di accademie nazionali di formazione dovrebbe fornire attività di formazione a livello dell'UE per i funzionari delle autorità di contrasto e per i formatori stessi. Per quanto riguarda gli ambiti 3 e 4, in cooperazione con la rete di accademie nazionali di formazione, dovrebbe fissare il livello di ogni corso facendo riferimento al Quadro europeo delle qualifiche. Dovrebbe inoltre assicurare che i corsi siano ben pianificati e che i formatori siano adeguatamente sostenuti, valutati e remunerati;
5. dovrebbe indicare le procedure e gli orientamenti per definire le priorità di formazione, i ruoli e le responsabilità per coordinare e sostenere la realizzazione di tutti gli ambiti del programma di formazione;
6. assieme alle parti interessate, dovrebbe seguire il piano d'azione per realizzare il quadro della qualità di cui alla sezione 4.2 che CEPOL dovrebbe proporre nel 2014.

5.2. Accademie nazionali quali centri di eccellenza

La formazione specialistica nell'ambito del programma di formazione dovrebbe essere fornita dagli organismi più qualificati della rete di accademie nazionali di formazione o, se del caso, dall'accademia Europol. Le accademie nazionali specializzate in specifici temi di polizia prioritari negli ambiti 3 o 4, quali il riciclaggio di denaro, la formazione in vista di missioni civili o questioni specifiche riguardanti le guardie di frontiera, potrebbero assumere lo status

²⁷

www.ec.europa.eu/esf

di "centri di eccellenza" per un periodo convenuto e fornire formazione in tutta l'UE a nome dell'accademia Europol. I centri di eccellenza dovrebbero operare conformemente al quadro comune di garanzia della qualità elaborato nell'ambito del programma di formazione e descritto nella sezione 4.2. Le accademie nazionali dovrebbero poter distaccare esperti o formatori presso l'accademia Europol.

5.3. Stati membri

Gli Stati membri saranno responsabili dell'attuazione degli ambiti 1 e 2 nei piani formativi per la formazione iniziale e orientativa, e sono incoraggiati a usare a tal fine i finanziamenti dell'UE²⁸. Per quanto riguarda l'ambito 2, gli Stati membri sono incoraggiati ad avviare progetti bilaterali di formazione per migliorare la cooperazione transfrontaliera in svariati ambiti, quali la sorveglianza, l'inseguimento e lo scambio di informazioni attraverso i centri di cooperazione di polizia e doganale. Spetterà inoltre agli Stati membri selezionare i funzionari qualificati che parteciperanno alle missioni civili e nominare i funzionari qualificati che diventeranno formatori per i corsi relativi agli ambiti 3 e 4 a livello dell'UE.

5.4. Commissione europea

La Commissione valuterà regolarmente i progressi compiuti nell'attuazione del programma di formazione, comprese le azioni previste nella presente comunicazione. In particolare, valuterà le misure sviluppate per garantire la qualità, e l'efficacia del coordinamento dell'accademia Europol. Ogni tre anni a partire dal 2016 presenterà una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo.

5.5. Agenzie dell'UE

Frontex, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, l'Agenzia per i diritti fondamentali e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo svolgeranno anche loro un ruolo importante, in quanto contribuiranno con le loro competenze specialistiche uniche alla formazione di alta qualità e ai risultati di apprendimento per i funzionari delle autorità di contrasto. Tutte le agenzie dovrebbero tenersi in contatto regolare e adoperarsi per aumentare l'efficienza e identificare le sinergie nei settori trasversali. Ad esempio, i funzionari e gli ufficiali di polizia, le guardie di frontiera e gli agenti doganali dovrebbero collaborare per combattere la tratta di esseri umani. L'accademia Europol svolgerà un ruolo di coordinamento generale come precisato nella sezione 5.1.

5.6. Servizio europeo per l'azione esterna

Il Servizio europeo per l'azione esterna, la Commissione europea e le agenzie dell'UE collaborano strettamente per rafforzare la cooperazione, in particolare per quanto riguarda le capacità e la formazione²⁹. Quando le missioni civili dell'UE prevedono la partecipazione di funzionari delle autorità di contrasto, l'accademia Europol dovrebbe contribuire sin dalle fasi iniziali agli aspetti legati alla formazione e all'offerta di formazione specifica aggiuntiva per garantire che i partecipanti alle missioni abbiano un livello comune di competenze. Il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbe partecipare attivamente a questo processo e si dovrebbe tenere conto delle iniziative esistenti, quali quelle del Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom).

²⁸ Cfr. nota 26 sulla proposta relativa al Fondo Sicurezza interna.

²⁹ Il 30 novembre 2011, il COSI ha emesso un parere sul rafforzamento dei legami tra PSDC e attori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112.

6. CONCLUSIONI

La partecipazione piena e costruttiva degli Stati membri, delle agenzie GAI e di altre parti interessate dell'UE rafforzerebbe l'efficacia della risposta dell'UE alle sfide comuni legate alla sicurezza, utilizzando al meglio le limitate risorse di bilancio. Ciò aumenterebbe la consapevolezza degli aspetti di polizia dell'UE e transfrontalieri, garantirebbe il riconoscimento della formazione specialistica in settori prioritari, aumenterebbe il livello generale delle attività di polizia e stimolerebbe una cultura comune in materia di contrasto lotta alla criminalità. Ciò potenzierebbe la capacità operativa dell'UE nel combattere la criminalità grave, le forme gravi di criminalità e il terrorismo.

La Commissione darà seguito alla presente comunicazione in stretta cooperazione con, in particolare, il Parlamento europeo, gli Stati membri e le agenzie GAI.