

Bruxelles, 14 settembre 2023
(OR. en)

12943/23

LIMITE

COSI 149
JAIEX 54
CORDROGUE 83
CT 142
COPS 443
CRIMORG 116
IXIM 173
ENFOPOL 385
ENFOCUSTOM 100
CYBER 213
JAI 1149

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Progetto di relazione al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali sui lavori del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) per il periodo gennaio 2022 - giugno 2023

A norma dell'articolo 71 TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione 2010/131/UE del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI), il Consiglio informa il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali dei lavori del COSI.

Si allega per le delegazioni un progetto di relazione al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali sui lavori del COSI per il periodo gennaio 2022 - giugno 2023.

Si invitano le delegazioni a trasmettere le loro osservazioni scritte sul progetto di relazione all'indirizzo cosi.U2023ES@reper.maec.es, mettendo in copia cosi@consilium.europa.eu, entro il 22 settembre 2023.

La presidenza intende chiedere l'approvazione del COSI nella riunione del 5 ottobre 2023.

Progetto di relazione al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali sui lavori del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) per il periodo gennaio 2022 - giugno 2023

Sommario

1. SINTESI

2. IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA INTERNA DELLA GUERRA DI AGGRESSIONE DELLA RUSSIA NEI CONFRONTI DELL'UCRAINA

1. Mobilitazione dell'EMPACT
2. Quadro delle minacce
3. Dialogo sulla sicurezza interna con l'Ucraina
4. Imposizione di sanzioni

3. SVILUPPI TECNOLOGICI

1. Gruppo ad alto livello sull'accesso ai dati per un'attività di contrasto efficace
2. Polo UE dell'innovazione per la sicurezza interna
3. Fascicoli digitali

4. LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E ALLE FORME GRAVI DI CRIMINALITÀ

1. EMPACT
2. Traffico di stupefacenti
3. Traffico illecito di beni culturali
4. Sfide in materia di sicurezza interna legate alla migrazione

5. LOTTA AL TERRORISMO

1. Valutazioni della minaccia nella lotta al terrorismo
2. Combattenti terroristi stranieri e sistema d'informazione Schengen
3. Lotta alla radicalizzazione

6. RAFFORZARE IL NESSO FRA SICUREZZA INTERNA ED ESTERNA

1. Formalizzazione della cooperazione GAI/PSDC
2. Cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali

7. COORDINAMENTO DELLE AGENZIE GAI

1. Rete delle agenzie GAI
2. Attività individuali delle agenzie GAI

1. SINTESI

Il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) di cui all'articolo 71 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è stato istituito in seno al Consiglio nel 2010¹ al fine di facilitare, promuovere e rafforzare il coordinamento delle azioni operative delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna. Nel corso del trio di presidenza formato da Repubblica ceca, Francia e Svezia, il COSI ha continuato ad adempiere al suo mandato di organo di monitoraggio, consultivo e decisionale, composto da rappresentanti di alto livello ed esperti di tutti gli Stati membri dell'UE, della Commissione e, ove necessario, del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e delle pertinenti agenzie che operano nel campo della giustizia e degli affari interni (GAI), creando sinergie fra polizia, dogane, guardie di frontiera e autorità giudiziarie come anche altri attori pertinenti. Il COSI svolge un ruolo importante nell'interfaccia tra il livello strategico e quello operativo per garantire la coerenza tra le raccomandazioni strategiche e l'azione operativa, contribuendo in tal modo all'attuazione della strategia per l'Unione della sicurezza². Il COSI ha lavorato su questioni di sicurezza interna in vista del loro esame da parte della formazione del Consiglio GAI, tenendo conto dei lavori di altre strutture del Consiglio. Il COSI si riunisce di norma due volte a semestre per riunioni formali e una volta a semestre per una riunione informale, ma esiste un gruppo di sostegno COSI per prepararne le discussioni e facilitarne i lavori a livello tecnico.

¹ Doc. 16515/09.

² Doc. 10010/20.

Durante il periodo di riferimento dal gennaio 2022 al giugno 2023, il COSI si è occupato in via prioritaria delle implicazioni per la sicurezza interna della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. I lavori sugli sviluppi tecnologici, anche attraverso il polo UE dell'innovazione per la sicurezza interna, sono proseguiti e sono culminati nell'istituzione di un gruppo ad alto livello sull'accesso ai dati per un'attività di contrasto efficace. Nel settore della criminalità organizzata e delle forme gravi di criminalità, il nuovo ciclo 2022-2025 della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) è stato avviato sotto la guida strategica del COSI, con dieci priorità dell'UE in materia di criminalità affrontate attraverso 15 piani d'azione operativi (OAP). Durante il periodo di riferimento, il COSI ha prestato particolare attenzione alla lotta contro il traffico di droghe illecite. Ha continuato inoltre a monitorare gli sviluppi connessi al terrorismo formulando raccomandazioni periodiche basate sull'evoluzione del quadro delle minacce e richiamando in particolare l'attenzione sulla questione della radicalizzazione. Un altro importante filone di lavoro è stato il nesso fra sicurezza interna ed esterna, anche attraverso riunioni congiunte con il comitato politico e di sicurezza (CPS), comprese discussioni sull'istituzione del nuovo patto sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e della missione civile in Moldova. Infine, il COSI ha monitorato le attività delle agenzie GAI e della loro rete, contribuendo a creare sinergie e a garantire la coerenza delle loro attività.

2. IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA INTERNA DELLA GUERRA DI AGGRESSIONE DELLA RUSSIA NEI CONFRONTI DELL'UCRAINA

La guerra di aggressione attualmente condotta dalla Russia nei confronti dell'Ucraina è stata una delle principali preoccupazioni del COSI durante tutto il triennio di presidenza, dal momento che tale guerra rischia di generare nuove minacce per la sicurezza interna dell'Unione e di aggravare quelle esistenti.

2.1 Mobilitazione dell'EMPACT

Nel marzo 2022 gli Stati membri sono stati invitati a mobilitare l'EMPACT per facilitare la cooperazione operativa al fine di contrastare le minacce poste dalla guerra. La proposta della presidenza francese e della Commissione europea è stata sostenuta in occasione della riunione straordinaria del Consiglio del 28 marzo, in cui è stata introdotta una "procedura accelerata" per adattare, ove necessario, gli OAP dell'EMPACT esistenti, rafforzare il quadro di intelligence e monitorare l'evoluzione della situazione e le relative risposte operative. Le modifiche proposte dai promotori degli OAP e approvate dal COSI comprendevano la creazione di nuove azioni operative relative alla tratta di esseri umani, alle reti criminali ad alto rischio, alle droghe sintetiche nonché ai fondi di origine illegale, al riciclaggio e al recupero dei beni.

2.2 Quadro delle minacce

Nel corso della guerra il COSI ha ricevuto aggiornamenti periodici in merito all'evoluzione del quadro delle minacce. Nell'aprile 2022 Europol e Frontex hanno delineato le principali minacce per la sicurezza derivanti dalla guerra e rientranti nel loro ambito di competenza, mentre la presidenza francese ha fornito una valutazione globale complementare delle minacce della criminalità nel contesto della guerra, tra cui la tratta di esseri umani, il traffico illecito di beni culturali, il traffico di armi da fuoco, le minacce informatiche e la diffusione della disinformazione, la riattivazione di reti criminali, la presenza di combattenti stranieri estremisti violenti in entrambe le parti del conflitto e le minacce alle frontiere esterne dell'UE. Gli Stati membri sono stati incoraggiati a condividere tutte le informazioni pertinenti per consentire alle agenzie GAI, tra cui Europol, Eurojust e Frontex, di monitorare e valutare adeguatamente la situazione.

Durante la riunione del COSI del settembre 2022, il comitato ha preso atto del documento congiunto della rete delle agenzie GAI sui loro contributi alla solidarietà dell'UE con l'Ucraina³. Nel maggio 2023 il COSI ha preso nota della relazione di valutazione di Europol, in cui si segnala un aumento degli attacchi informatici e delle attività di riciclaggio come conseguenza della guerra. Gli Stati membri continuano a esprimere preoccupazione per il rischio di traffico di armi da fuoco nel medio e nel lungo termine. Pertanto, il monitoraggio dei cambiamenti operativi e dei potenziali rischi futuri rimane una priorità per il COSI.

2.3 Dialogo sulla sicurezza interna con l'Ucraina

La necessità di un dialogo strutturato con le autorità ucraine per intensificare la cooperazione operativa è stata evocata in occasione della riunione informale dei ministri degli Affari interni del luglio 2022 e confermata nella riunione informale del COSI durante la presidenza ceca nel luglio 2022. Lo scambio di informazioni in relazione al funzionamento del sistema di controllo delle armi da fuoco, la creazione di un sistema generale di protezione delle infrastrutture critiche e la sicurezza delle frontiere sono stati individuati come settori prioritari di cooperazione con l'Ucraina.

Nel novembre 2022, a seguito di una riunione con il ministero dell'Interno ucraino, il coordinatore antiterrorismo dell'UE (CTC dell'UE), la Commissione, il SEAE, Europol e Frontex hanno informato il COSI in merito agli ultimi sviluppi relativi al dialogo sulla sicurezza interna con l'Ucraina. Gli Stati membri hanno accolto con favore il progetto di dialogo strutturato con l'Ucraina e la tabella dettagliata contenente le azioni relative alle implicazioni della guerra per la sicurezza interna, elaborata dalla presidenza e aggiornata in vista della riunione del COSI del maggio 2023, quale strumento pratico per facilitare il follow-up dei filoni di lavoro.

Nel febbraio 2023 il COSI è stato aggiornato in merito alla potenziale minaccia terroristica, con una particolare attenzione ai rischi potenziali derivanti dal ritorno dei volontari stranieri. Nel maggio 2023 il COSI ha preso atto degli sviluppi, tra cui la definizione di un elenco di azioni intese a contrastare le diversioni di armi da fuoco e di altre armi leggere e di piccolo calibro nel contesto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina; tale elenco è stato elaborato congiuntamente dalla Commissione e dal SEAE e prevede anche una notifica periodica di informazioni a Europol in merito alle armi da fuoco smarrite e rubate in Ucraina. Inoltre, Europol ha ottenuto l'accesso alla banca dati iArms di Interpol, il che ha segnato un importante passo avanti.

Il COSI monitorerà costantemente gli sviluppi del dialogo sulla sicurezza interna con l'Ucraina e i progressi compiuti nell'attuazione delle azioni specifiche.

³ Docc. 8065/23 e 11905/1/22.

2.4 Imposizione di sanzioni

Durante la presidenza ceca il COSI ha sottolineato la possibilità di elusione delle sanzioni da parte di Russia e Bielorussia nonché la necessità di imporre sanzioni efficaci. La possibilità di un'applicazione frammentaria delle sanzioni tra gli Stati membri è stata motivo di preoccupazione, tenuto conto delle diverse competenze delle autorità nazionali e del rischio di un'interpretazione disomogenea delle sanzioni. Il COSI ha accolto con favore la proposta della Commissione volta a includere la violazione delle sanzioni nell'elenco dei reati riconosciuti dall'UE a norma dell'articolo 83 TFUE⁴.

Il COSI ha accolto con favore il contributo di Europol mediante l'operazione OSCAR (con il sostegno della comunità EMPACT attraverso un'azione operativa dell'OAP relativo a fondi di origine illegale, riciclaggio e recupero dei beni), che sostiene le indagini finanziarie condotte dagli Stati membri sui proventi di reato detenuti da persone fisiche e giuridiche oggetto di sanzioni in relazione all'invasione russa dell'Ucraina. Il COSI ha inoltre discusso del possibile contributo di Europol a un'analisi delle tendenze e dei modelli concernenti l'elusione delle sanzioni, compreso lo scambio di informazioni con il settore privato. Gli Stati membri hanno indicato che sarebbe auspicabile una mappatura dei vari forum/iniziative/riunioni relativi all'applicazione delle sanzioni a livello dell'UE, compresa l'istituzione di una rete di cooperazione tra le autorità di contrasto competenti e le autorità giudiziarie.

⁴ Doc. 9641/22.

3. SVILUPPI TECNOLOGICI

Affrontare le sfide alla sicurezza interna in un mondo sempre più dipendente dalla tecnologia e dal digitale è un tema trasversale nell'agenda del COSI.

3.1 Accesso ai dati per un'attività di contrasto efficace

La conservazione delle informazioni pertinenti e l'accesso alle stesse, la loro analisi e i provvedimenti che ne conseguono nell'ambito dei poteri previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali costituiscono un elemento centrale del lavoro delle autorità di contrasto, a maggior ragione perché i criminali possono sfruttare gli sviluppi tecnologici, come evidenziato dalle operazioni contro Encrochat e SkyECC. È fondamentale far sì che i sistemi di giustizia penale e le autorità di contrasto abbiano la capacità di accedere ai dati in un ambiente digitale, come avviene offline.

Durante la presidenza francese, il ministero francese dell'Interno ha organizzato un evento sull'accesso ai dati, che si è svolto a Parigi il 21 aprile 2022 (prima edizione del "Forum des îles"). L'obiettivo di questo simposio era quello di affrontare, in modo aperto e con tutti i pertinenti portatori di interessi (autorità giudiziarie e di polizia, deputati al Parlamento europeo, magistrati, società civile, settore privato, ecc.), la questione dell'accesso ai dati da parte delle autorità giudiziarie e di polizia nel contesto della trasformazione digitale della società. Il simposio ha messo in evidenza come restare al passo e fornire risposte efficaci online rappresenti una sfida per le autorità e ha sottolineato l'urgente necessità che tutti i portatori di interessi dispongano di una maggiore certezza del diritto e di un quadro adeguato agli sviluppi tecnologici attuali e futuri, come anche la difficoltà di analizzare i big data a livello degli Stati membri e la necessità di sviluppare una cultura comune europea di polizia per affrontare efficacemente tali questioni. Dalle discussioni è inoltre emerso che un dialogo era possibile, al di là delle differenze di approccio, e che la protezione dei diritti fondamentali rappresentava un obiettivo condiviso. I partecipanti hanno convenuto che tale quadro di discussione informale e aperto era fondamentale per ripristinare la fiducia tra i portatori di interessi e raggiungere un consenso europeo sull'accesso ai dati. Sulla base di tali discussioni, la presidenza svedese ha organizzato la seconda edizione di questo forum informale tenutasi a Balsta il 27 aprile 2023.

Inoltre, in occasione della riunione informale dei ministri GAI del 26 gennaio 2023, la presidenza svedese ha avviato un dibattito sulle sfide relative all'accesso ai dati digitali ai fini della lotta alla criminalità. L'iniziativa "Going dark" mira a sostenere lo Stato di diritto affrontando la crescente sfida, per le autorità giudiziarie e di contrasto, di accedere alle informazioni e alle prove, ad esempio nelle comunicazioni criptate, rafforzare la cooperazione internazionale per garantire che l'accesso legittimo alle prove sia possibile anche a fronte della natura transfrontaliera dei servizi digitali, sviluppare un quadro chiaro per la conservazione dei dati, progettare strumenti e metodi efficaci per affrontare la volatilità delle informazioni elettroniche e sormontare le preoccupazioni giurisdizionali derivanti dalla perdita di ubicazione.

Nel corso della sessione informale del Consiglio GAI del gennaio 2023, i ministri hanno discusso della necessità di creare un apposito forum per trattare le crescenti sfide cui le autorità di contrasto devono far fronte per svolgere le rispettive funzioni e hanno incaricato il COSI di presentare proposte concrete. La presidenza svedese ha preparato una proposta per la creazione di un gruppo ad alto livello copresieduto dalla presidenza e dalla Commissione, compreso un documento d'insieme che definisce ulteriormente il mandato di tale gruppo⁵ e che sarà discusso nella riunione informale del COSI del 30 e 31 marzo. A seguito della decisione formale della Commissione di istituire il gruppo, il 19 giugno 2023 si è tenuta la prima riunione plenaria del gruppo ad alto livello sull'accesso ai dati per un'attività di contrasto efficace. Il gruppo dovrebbe concludere i lavori entro la metà del 2024.

3.2 Polo UE dell'innovazione per la sicurezza interna

Il polo UE dell'innovazione per la sicurezza interna è una rete collaborativa sotto la guida strategica del COSI, che opera per coordinare le iniziative di innovazione tra le agenzie GAI e diffondere soluzioni efficaci a sostegno del lavoro degli attori della sicurezza interna nell'UE e nei suoi Stati membri. Sin dall'inizio, il COSI ha monitorato i progressi del polo ricevendo aggiornamenti periodici dai copresidenti del gruppo direttivo del polo e dalle agenzie GAI coinvolte nelle sue attività e fungendo da consesso in cui gli Stati membri potessero condividere le loro idee per il polo.

⁵ Doc. 8281/23.

Nel settembre 2022 i copresidenti del gruppo direttivo del polo hanno presentato la relazione annuale 2021, sottolineando i risultati conseguiti rispetto alle priorità del COSI, quali il monitoraggio della darknet, l'intelligenza artificiale (IA) e la crittografia. Europol ha presentato i risultati dell'evento annuale 2022 del polo. Una mappatura del quadro comune in materia di innovazione fornita dal polo è stata presentata al COSI nella riunione del novembre 2022.

Nel febbraio 2023 il COSI ha preso atto della relazione annuale 2022 e della pianificazione pluriennale delle attività 2023-2026 del polo di innovazione e ha confermato le priorità individuate. La Commissione è stata invitata a presentare maggiori informazioni sui fondi UE disponibili per la ricerca e l'innovazione. Gli Stati membri sono stati incoraggiati a riunire i progetti pertinenti sotto l'egida del polo. Le agenzie GAI sono state invitate a prendere in considerazione la possibilità di destinare fondi al polo nel quadro delle loro attività di programmazione del bilancio nel 2024 e oltre. Nel maggio 2023 il COSI ha approvato la nuova composizione del gruppo direttivo del polo, che assegna la copresidenza del gruppo a Spagna e Ungheria per nove mesi consecutivi insieme alla Commissione.

Il COSI ha costantemente sottolineato l'importanza di coinvolgere gli Stati membri nel polo. I contributi degli operatori degli Stati membri sono essenziali per individuare con successo le priorità del polo, garantire un finanziamento più stabile per le sue attività e assicurare risorse umane, principalmente attraverso il personale distaccato.

3.3 Fascicoli digitali

Data la crescente proliferazione delle politiche digitali in molteplici settori e le potenziali conseguenze che queste possono avere sulla sicurezza interna, lo status di vari fascicoli digitali orizzontali in fase di negoziazione all'interno e all'esterno del settore GAI è di interesse per il COSI.

Nella riunione informale del COSI del luglio 2022 la presidenza ceca ha organizzato una sessione di lavoro sulle tecnologie per l'individuazione di materiale pedopornografico nuovo e noto e di casi di adescamento in comunicazioni non cifrate e cifrate. Gli Stati membri hanno sottolineato l'importanza della lotta contro gli abusi sessuali su minori e la natura interconnessa dell'ambiente online e offline.

Nella riunione del COSI del novembre 2022 la presidenza ceca ha fornito una panoramica dettagliata sullo stato di avanzamento dei fascicoli digitali. La presidenza ha inoltre informato le delegazioni in merito ai risultati della conferenza della presidenza sulla dimensione online della lotta al terrorismo tenutasi il 15 e 16 settembre 2022 a Praga e ha reso noto che il progetto di conclusioni del Consiglio sul piano d'azione per lo spazio europeo delle scienze forensi 2.0 sarà presentato al Consiglio per approvazione⁶.

Il COSI ha continuato a ricevere aggiornamenti periodici sullo stato dei fascicoli digitali durante la presidenza svedese. Durante la riunione del COSI del febbraio 2023, la presidenza ha sottolineato la necessità che gli Stati membri consolidino le rispettive posizioni in materia di sicurezza interna in seno ad altri organi preparatori del Consiglio, in modo da far sentire la voce delle comunità GAI nelle discussioni relative all'atto legislativo sull'IA che si svolgono in sede di gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione", e ha sottolineato l'importanza di una migliore integrazione delle considerazioni concernenti la sicurezza interna nel quadro normativo generale.

Nella riunione del COSI del maggio 2023 le discussioni sono proseguite con una presentazione di Europol sull'IA dal punto di vista delle attività di contrasto, incentrata sulla creazione da parte di Europol di uno spazio di sperimentazione per la formazione, lo sviluppo e la convalida degli strumenti di IA, sui rischi e sulle opportunità associati all'uso di ChatGPT e di altri grandi modelli linguistici⁷ e sull'introduzione dei principi di responsabilità per il quadro dell'IA (AP4AI)⁸. Gli Stati membri hanno sostenuto la creazione di uno spazio di sperimentazione, indicando nel contempo la necessità di un approccio strategico comune in questo settore.

⁶ Doc. 7152/23.

⁷ Doc. 8535/23.

⁸ <https://www.ap4ai.eu>

4. LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E ALLE FORME GRAVI DI CRIMINALITÀ

4.1 EMPACT

La piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) affronta le minacce più significative poste all'UE dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità. L'EMPACT rafforza la cooperazione strategica e operativa tra le autorità nazionali, le istituzioni e gli organi dell'UE e i partner internazionali. È uno strumento multidisciplinare basato sull'intelligence che opera in cicli quadriennali incentrati sulle priorità comuni dell'UE in materia di lotta alla criminalità. Esso elabora, attua e monitora 15 piani d'azione operativi (OAP) biennali in linea con le 10 priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità: reti criminali ad alto rischio, attacchi informatici, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale di minori, traffico di migranti, traffico di stupefacenti, frode, criminalità economica e finanziaria, reati organizzati contro il patrimonio, criminalità ambientale e traffico di armi da fuoco. I piani d'azione operativi sono definiti sulla base di obiettivi strategici orizzontali comuni prestabiliti.

Il 2022 ha segnato il 10° anniversario dell'EMPACT, e tale occasione è stata celebrata in una colazione di lavoro del COSI organizzata dalla presidenza francese. Gli Stati membri hanno espresso apprezzamento per l'EMPACT quale strumento efficiente ed efficace per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale. Hanno elogiato la sua flessibilità e sollecitato ulteriori sforzi per semplificarne la metodologia. La squadra francese di coordinamento dell'EMPACT ha organizzato un seminario per conseguire una migliore integrazione degli obiettivi strategici orizzontali comuni negli OAP dell'EMPACT. La Commissione europea ha altresì rafforzato il suo ruolo di sostegno all'EMPACT, in particolare sviluppando ulteriori punti di unione tra i pertinenti programmi, piani d'azione o strategie dell'UE e l'EMPACT e aumentando il suo sostegno finanziario attraverso il Fondo Sicurezza interna.

Durante la presidenza ceca, il meccanismo di rendicontazione dell'EMPACT è stato riveduto per ridurre gli oneri amministrativi connessi alla rendicontazione, razionalizzare la raccolta dei dati, registrare i principali risultati e riflettere sui recenti sviluppi, come l'istituzione dei coordinatori degli obiettivi strategici orizzontali comuni. Inoltre, il meccanismo per la condivisione degli OAP con i paesi terzi e le parti interessate è stato rivisto per tenere conto del crescente interesse dei partner a partecipare all'EMPACT.

Le conclusioni del Consiglio sul proseguimento permanente del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT 2022+⁹ e le conclusioni del Consiglio che stabiliscono le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità per l'EMPACT 2022-2025¹⁰ sono state riviste il 9 marzo 2023 per esaminare la possibilità di includere nuove azioni operative e modificare le azioni esistenti in caso di situazioni/minacce emergenti (come la guerra in Ucraina o la COVID-19), nonché di consentire l'introduzione di OAP biennali.

La presidenza svedese ha riveduto il mandato dell'EMPACT al fine di rispecchiare le recenti modifiche dell'EMPACT, quali l'introduzione di OAP biennali a partire dal 2024, una strategia di comunicazione congiunta, la possibilità di adeguare gli OAP di fronte a situazioni di emergenza/minacce, nonché di chiarire la terminologia e i ruoli e le responsabilità dei diversi attori¹¹.

Nella riunione del COSI del maggio 2023, la presidenza svedese ha fatto riferimento ai risultati dei piani d'azione operativi EMPACT del 2022¹².

4.2 Traffico di stupefacenti

Il traffico di stupefacenti ha gravi implicazioni per la sicurezza interna dell'Unione europea e la salute dei suoi cittadini. I gruppi criminali coinvolti hanno sviluppato strutture transfrontaliere in tutta Europa, sfruttando il trasporto marittimo e le tecnologie innovative per far circolare e commercializzare droghe illecite e per alimentare altri tipi di criminalità. Il trio di presidenza ha attribuito priorità al traffico di stupefacenti, organizzando discussioni tematiche sull'argomento.

Nelle riunioni di gennaio e febbraio 2022 del gruppo di sostegno COSI e del COSI, le discussioni si sono incentrate sulla situazione attuale del traffico di stupefacenti in Europa. I contributi della Commissione e delle agenzie GAI hanno evidenziato il progetto in corso sul monitoraggio della darknet nell'ambito del polo UE dell'innovazione per la sicurezza interna e delle operazioni pertinenti come EncroChat. Gli Stati membri hanno espresso preoccupazione per l'accelerazione del fenomeno dell'"uberizzazione" degli stupefacenti e hanno indicato la necessità di affrontare la questione delle criptovalute a tale riguardo, evidenziando i temi ricorrenti relativi alle attività di contrasto nell'ambiente digitale.

⁹ Doc. 7100/23.

¹⁰ Doc. 7101/23.

¹¹ Doc. 8975/23.

¹² https://www.consilium.europa.eu/media/65450/2023_225_empact-factsheets-2022_web-final.pdf

Nel marzo 2022 i ministri hanno dimostrato la loro volontà di rafforzare il dialogo con i paesi terzi e le strutture regionali (UE-Balceni occidentali, UE-America latina, ecc.), in particolare sostenendo l'istituzione del Comitato latino-americano per la sicurezza interna (CLASI) e della sua specifica task force antidroga dedicata alla lotta contro il traffico di stupefacenti.

Su tale scorta, nell'aprile 2022 le delegazioni hanno discusso ulteriormente la lotta contro il traffico di stupefacenti. Frontex ha fornito una presentazione sulla sorveglianza marittima e la localizzazione delle imbarcazioni nella lotta contro le attività di traffico degli stupefacenti. La presidenza francese ha avviato una riflessione sul collegamento tra il traffico di stupefacenti e la relativa componente finanziaria proponendo la creazione di una banca dati condivisa che contenga gli IBAN dei conti bancari utilizzati per attività criminali.

Durante la riunione informale del COSI in Francia, gli Stati membri hanno partecipato a una discussione operativa interattiva incentrata sui quattro principali filoni di lavoro relativi al traffico di stupefacenti, messi a punto durante la presidenza francese: traffico via mare, traffico online, sequestro e confisca dei proventi di reato e cooperazione internazionale. Tenuto conto della strategia e del piano d'azione dell'UE in materia di droga per il periodo 2021-2025¹³, nel maggio 2022 è stata elaborata una tabella di marcia per la lotta al traffico di stupefacenti contenente una tabella con i risultati/le misure operative individuati durante la presidenza francese.

Le discussioni sul tema del traffico di stupefacenti sono proseguite durante la presidenza ceca. Nella riunione del COSI del settembre 2022, il presidente del gruppo orizzontale "Droga" ha presentato le priorità della presidenza, con particolare attenzione a un approccio basato su elementi di prova e diritti umani e ad aspetti relativi alla salute e alla prevenzione. Il COSI ha discusso due questioni: il traffico nell'ambiente virtuale e tramite pacchi postali, nonché le nuove tendenze in materia di metamfetamine in Europa.

Nel maggio 2023 la presidenza svedese ha iscritto all'ordine del giorno l'individuazione del traffico illecito all'ingrosso di stupefacenti e di precursori di stupefacenti ai punti di ingresso e di uscita dall'UE¹⁴. Le discussioni si sono incentrate sulla necessità di concentrare gli sforzi sui porti sia di grandi che di piccole dimensioni, sulla presenza di reti criminali all'interno dei porti, sulla necessità di controllare il personale impiegato nei porti, sulla crescente minaccia rappresentata dalle frodi relative ai codici di identificazione nonché sull'importanza di migliorare i partenariati pubblico-privato con le imprese portuali. Nel corso di tale riunione il COSI ha accolto con favore il mandato aggiornato dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e la successiva istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (EUDA).

¹³ Doc. 14178/20.

¹⁴ Doc. 8873/23.

4.3 Traffico illecito di beni culturali

Il traffico illecito di beni culturali figurava nell'agenda del COSI per sensibilizzare in merito al saccheggio organizzato, al traffico illecito, alla vendita e alla distruzione del patrimonio culturale a causa di conflitti armati e per sostenere i lavori in corso della Commissione. Il gruppo di sostegno COSI ha affrontato l'argomento nel gennaio 2022 e gli Stati membri hanno contribuito all'elaborazione del piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali pubblicato dalla Commissione nel dicembre 2022¹⁵. Per darvi seguito, nel maggio 2022 l'*Office Central de lutte contre le trafic des biens culturels* della polizia giudiziaria nazionale francese ha presentato il suo registro nazionale dei beni culturali e i Paesi Bassi hanno presentato il loro registro digitale. Il COSI ha dimostrato ampio sostegno al rafforzamento della capacità della rete EU CULTNET, istituendo un punto di contatto/corrispondente permanente per assistere la guida della rete e la sua interazione con altri soggetti.

La guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina ha ulteriormente messo in luce la necessità di affrontare il traffico illecito di beni culturali. La riunione informale del COSI tenutasi durante la presidenza francese è stata l'occasione per discutere del rischio senza precedenti di distruzione e traffico dei beni culturali ucraini. Nella riunione sono state evidenziate le potenziali misure di emergenza che l'Unione potrebbe adottare a fini preventivi, anche attraverso il sostegno alla "lista rossa di emergenza" (che sarà istituita dal Consiglio internazionale dei musei in cooperazione con il governo ucraino), ed è stata presa in considerazione anche l'inclusione di un ordine specifico per quanto riguarda l'elenco delle sanzioni nei confronti della Russia. A tale riguardo è stato discusso il ruolo potenziale rispettivamente del piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali, della rete CULTNET e di un'azione operativa rafforzata nell'ambito di EMPACT.

Sotto la presidenza ceca, il COSI ha avuto l'opportunità di assistere a una presentazione del comando Carabinieri per la Tutela del patrimonio culturale italiano sulla banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti ("Leonardo"). Durante la presidenza svedese, nel giugno 2023, il Consiglio ha adottato conclusioni sulla lotta contro il traffico illecito di beni culturali¹⁶, basate sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali adottato dalla Commissione nel dicembre 2022.

¹⁵ Doc. 16107/22.

¹⁶ Doc. 10249/23.

4.4 Sfide in materia di sicurezza interna legate alla migrazione

Nel marzo 2022 la presidenza francese ha organizzato un seminario sulla dimensione esterna della migrazione, facendo eco alle discussioni iniziali sulla dimensione digitale del traffico di migranti svoltesi nella riunione del COSI del novembre 2021. Nel maggio 2022 le delegazioni hanno proceduto a uno scambio di opinioni sul monitoraggio delle misure operative in risposta al traffico di migranti.

Durante la presidenza ceca il COSI ha sostenuto una risposta rafforzata all'aumento delle attività di traffico di migranti nel 2022. Il COSI ha rilevato che il mantenimento di un quadro di intelligence globale e il rafforzamento dello scambio di informazioni con gli attori pertinenti all'interno e all'esterno dell'Unione — affrontando le dimensioni policriminale e digitale del traffico di migranti come pure la natura sempre più violenta delle reti di trafficanti — sono elementi chiave nella lotta al traffico di migranti. Le conclusioni di questa discussione sono state presentate al Consiglio nel dicembre 2022.

Nel settembre 2022 il COSI, rafforzato dal gruppo "Aspetti esterni dell'asilo e della migrazione", ha discusso in modo olistico delle sfide in materia di migrazione e sicurezza interna lungo la via della seta. Gli Stati membri hanno sottolineato che la situazione migratoria è in evoluzione e che disporre di un buon quadro di intelligence della situazione generale è fondamentale, con particolare attenzione per le reti di trafficanti che potrebbero sfruttare i flussi migratori lungo questa rotta. Gli Stati membri hanno sottolineato che un approccio globale alla migrazione e/o alla prevenzione delle pertinenti minacce alla sicurezza richiede una prospettiva sia interna che esterna, oltre a relazioni funzionanti con i paesi lungo la rotta. Hanno inoltre messo in luce le sfide proprie di specifiche rotte migratorie, in particolare quelle in provenienza dall'Afghanistan e dai Balcani occidentali.

5. LOTTA AL TERRORISMO

Durante il trio di presidenza, il COSI ha continuato a dare priorità alla lotta al terrorismo e ha fornito una direzione strategica alla cooperazione operativa per contribuire a prevenire e combattere il terrorismo a livello dell'UE.

5.1 Valutazioni della minaccia nella lotta al terrorismo

Ogni semestre il COSI approva le raccomandazioni derivanti dall'aggiornamento periodico della valutazione UE della minaccia nel settore della lotta al terrorismo, sulla base dell'analisi situazionale effettuata sia da Europol che dal Centro UE di situazione e di intelligence (INTCEN). Le raccomandazioni, approvate dal COSI nel maggio 2023, rispecchiano le precedenti conclusioni secondo cui il livello di minaccia nell'UE rimane invariato, sottolineando nel contempo la necessità di affrontare l'estremismo violento e il terrorismo in tutte le loro forme, tenendo conto della crescente polarizzazione della società. Le raccomandazioni riguardano anche le potenziali minacce a medio e lungo termine poste dalla guerra di aggressione russa in Ucraina e la crescente minaccia rappresentata dall'estremismo violento di destra.

Per quanto riguarda l'estremismo violento di destra, nella riunione del maggio 2023 il COSI ha preso atto della valutazione del gruppo "Terrorismo" e ha approvato un aggiornamento dei filoni di lavoro per orientare il proseguimento degli sforzi tesi a contrastare tale minaccia.

5.2 Combattenti terroristi stranieri e sistema d'informazione Schengen (SIS)

Il SIS è il più vasto sistema di condivisione delle informazioni a disposizione delle autorità di contrasto per la sicurezza e la gestione delle frontiere in Europa. Durante il precedente trio di presidenza è stata approvata una procedura per la valutazione e l'eventuale inserimento di informazioni ricevute da paesi terzi o da Stati membri riguardanti cittadini di paesi terzi sospettati di essere terroristi jihadisti (combattenti terroristi stranieri). Tale approccio coordinato è stato riesaminato dopo due anni tenendo conto dell'esperienza pratica acquisita al fine di allinearlo al regolamento Europol modificato e al regolamento SIS in materia di polizia modificato. Sulla base dei lavori svolti in sede di gruppo "Terrorismo", nel febbraio 2023 il COSI ha approvato un approccio coordinato riveduto.

5.3 Lotta alla radicalizzazione

In seguito alla richiesta formulata dal Consiglio europeo nel 2020 di rafforzare le misure volte a prevenire la radicalizzazione e contrastare le ideologie che sono alla base del terrorismo e dell'estremismo violento, il tema della lotta alla radicalizzazione è diventato una priorità fondamentale sotto la presidenza francese per la trattazione del quale gli Stati membri hanno usato il COSI come consesso per condividere esperienze e migliori pratiche. Gli Stati membri hanno discusso dei provvedimenti nazionali, anche in ambito legislativo, volti a prevenire la radicalizzazione¹⁷ e dei preparativi per l'applicazione del regolamento relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online. Sono stati evidenziati i settori da migliorare, tra cui la necessità di intensificare la ricerca sul campo per comprendere meglio gli ecosistemi della radicalizzazione e garantire che l'istruzione e la formazione religiose siano in linea con i diritti fondamentali e i valori europei. Sono state inoltre messe in luce le difficoltà incontrate nell'individuazione di estremisti violenti di destra e contenuti borderline. Sono stati discussi vari strumenti e iniziative a disposizione degli Stati membri, tra cui il polo di conoscenze dell'UE — attualmente in fase di istituzione da parte della Commissione — per rafforzare la politica dell'UE intesa a prevenire e a contrastare la radicalizzazione che porta all'estremismo violento e al terrorismo. Gli Stati membri si sono espressi a favore dell'istituzione di tale polo per sostenere le loro esigenze operative attraverso la definizione di priorità.

La lotta alla radicalizzazione è stata anche un tema importante della riunione informale del COSI svoltasi durante la presidenza francese, in cui gli Stati membri hanno ascoltato le testimonianze di due vittime della radicalizzazione e hanno assistito a una presentazione sulla lotta agli ecosistemi estremisti, che svolgono un ruolo nella radicalizzazione delle comunità musulmane e degli estremisti violenti di destra.

Il COSI ha inoltre monitorato il piano d'azione per la lotta al terrorismo e la relativa attuazione e ha approvato, nel maggio 2022, la procedura semplificata per il rafforzamento delle verifiche di sicurezza sulle persone che attraversano o hanno attraversato le frontiere esterne dell'UE a seguito degli sviluppi in Afghanistan.

¹⁷ Doc. 9997/22.

6. RAFFORZARE IL NESSO TRA SICUREZZA INTERNA ED ESTERNA

Negli ultimi anni le minacce alla sicurezza interna hanno acquistato una crescente dimensione transnazionale. Le minacce ibride e informatiche, la radicalizzazione e il terrorismo, la migrazione irregolare agevolata dalle reti criminali e la criminalità organizzata costituiscono minacce con chiare dimensioni esterne. Il COSI ha pertanto discusso della necessità di promuovere il nesso tra sicurezza interna ed esterna attraverso un dialogo rafforzato con i partner pertinenti in questo settore. Il divampare della guerra alle frontiere esterne dell'UE e il potenziale impatto che ciò può avere sulla sicurezza interna dell'Unione hanno procurato un rinnovato senso di urgenza nelle discussioni svolte durante questo trio di presidenza.

6.1 Formalizzazione della cooperazione GAI/PSDC

La PSDC consente all'Unione europea di assumere un ruolo di primo piano nelle operazioni di mantenimento della pace, nella prevenzione dei conflitti e nel rafforzamento della sicurezza internazionale. Nel 2018 gli Stati membri hanno concordato il patto sulla dimensione civile della PSDC, che evidenzia gli aspetti civili delle missioni PSDC e mira a potenziare la capacità dell'UE di rafforzare la polizia, lo Stato di diritto e l'amministrazione civile in contesti di fragilità e di conflitto, attraverso una migliore cooperazione con altri strumenti dell'UE, compresi gli attori GAI¹⁸. L'intensificazione della cooperazione tra la PSDC a dimensione civile esterna e gli attori GAI a dimensione interna — due dimensioni correlate, seppure distinte, del nesso tra sicurezza interna ed esterna — è un passo fondamentale verso un approccio sostenibile e a lungo termine alla sicurezza interna dell'Unione.

Al riguardo, sono stati compiuti lavori a livello sia di COSI che del gruppo di sostegno COSI. Nell'aprile 2022 il comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM) ha tenuto due riunioni informali unitamente al gruppo di sostegno COSI con l'intenzione di portare avanti i fascicoli sui miniconcetti per le missioni civili PSDC connesse alla criminalità organizzata. Questi miniconcetti costituiscono la base su cui poggia una più ampia risposta per affrontare le sfide in materia di sicurezza in linea con il patto sulla dimensione civile della PSDC. Nella riunione sono stati esaminati i miniconcetti relativi al patrimonio culturale, alle sfide in materia di sicurezza connesse alla migrazione irregolare, alla cibersicurezza e alla criminalità informatica, alla lotta al terrorismo e alla prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento. Il gruppo di sostegno COSI ha successivamente rafforzato un ulteriore miniconcetto su un sostegno civile della PSDC agli Stati ospitanti nella lotta contro la criminalità ambientale e nella riduzione dell'impronta ambientale delle forze di sicurezza interna.

¹⁸ Doc. 14305/18.

La cooperazione GAI/PSDC è stata ulteriormente rafforzata nel febbraio 2023 quando durante la presidenza svedese si è tenuta una riunione congiunta COSI-CPS per la prima volta dal settembre 2021. La riunione si è incentrata sulla necessità di intensificare la cooperazione GAI/PSDC nell'affrontare le minacce alla sicurezza aventi una dimensione sia interna che esterna, considerata la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Sono stati individuati vari mezzi per rafforzare la cooperazione, compresa la necessità che la comunità GAI, in linea con il suo mandato, le sue risorse e le sue esigenze operative, potenzi il suo ruolo nell'ambito del nuovo patto sulla dimensione civile della PSDC, nonché nella pianificazione e nel riesame delle missioni PSDC. Successivamente, i delegati del gruppo di sostegno COSI sono stati invitati a partecipare alle discussioni in sede di CIVCOM sull'istituzione di una missione civile PSDC in Moldova¹⁹ e sul nuovo patto sulla dimensione civile della PSDC, concordato nel maggio 2023, che potenzia il ruolo degli attori GAI nelle missioni PSDC²⁰.

Il COSI riceve aggiornamenti periodici sui settori in cui potrebbe essere necessario il sostegno degli attori GAI alle missioni PSDC e sul lavoro svolto da tali missioni per contrastare le minacce alla sicurezza interna. Le missioni di interesse per il COSI comprendono EUCAP Niger, EUAM Ucraina e la nuova EUPM Moldova. Le missioni PSDC partecipano agli OAP dell'EMPACT (tratta di esseri umani, traffico di migranti, reti criminali ad alto rischio e traffico di armi da fuoco). Data l'esperienza positiva, è probabile che si cercherà di coinvolgere ulteriormente le missioni.

6.2 Cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali

Il COSI viene aggiornato sugli sviluppi relativi alla sicurezza interna e alla comunità GAI nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali, nonché sui dialoghi che si tengono in materia con paesi, gruppi di paesi e organizzazioni. Il COSI ha preso nota della presenza in vari Stati membri di uffici di polizia cinesi all'estero, delle conclusioni della conferenza ministeriale internazionale UE-MENA, tenutasi a Lisbona il 13 e 14 febbraio 2023²¹, e della dichiarazione congiunta del 2022 tra l'UE e il Comitato latino-americano per la sicurezza interna (CLASI)²².

¹⁹ Doc. 10790/23.

²⁰ Doc. 9588/23.

²¹ Doc. 7052/23.

²² Doc. 6762/22.

Il COSI ha ricevuto aggiornamenti periodici sulle riunioni a livello di alti funzionari tra l'Unione europea e Interpol²³. Tra i temi pertinenti trattati in queste riunioni durante il trio di presidenza figurano la guerra in Ucraina, le procedure di salvaguardia per gli "avvisi rossi", gli abusi sessuali su minori e il traffico di beni culturali.

7. COORDINAMENTO DELLE AGENZIE GAI

7.1 Rete delle agenzie GAI (JHAAN)

Ogni anno le agenzie dell'Unione che esercitano la presidenza della rete delle agenzie per la giustizia e gli affari interni (JHAAN) tengono aggiornato il COSI in merito alle attività svolte nell'anno precedente e presentano le loro priorità per l'anno successivo. Nel 2022 Frontex ha presentato la relazione sulle attività svolte nel 2021. In occasione del decimo anniversario della JHAAN, il COSI ha colto l'occasione per valutare il lavoro della rete e proporre raccomandazioni. All'inizio del 2023 il COSI ha preso atto della relazione annuale per il 2022, presentata da CEPOL, e delle priorità della presidenza della rete dell'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) per il 2023, tra cui digitalizzazione, Green Deal, comunicazione di informazioni in situazioni di migrazione mista, cibersicurezza e attività di comunicazione e promozione sulla JHAAN²⁴.

7.2 Attività individuali delle agenzie GAI

Le agenzie GAI hanno aggiornato periodicamente il COSI in merito alle attività individuali svolte. Tra gli argomenti di cui il COSI ha preso nota figurano la revisione del mandato di Europol, l'esito della 18ª riunione annuale della rete delle SIC (squadre investigative comuni), tenutasi presso Eurojust il 5 e 6 ottobre 2022²⁵, e le conclusioni del congresso dei capi di polizia europei presso Europol del 4 e 5 ottobre 2022. Il COSI ha inoltre preso atto delle presentazioni effettuate da CEPOL sull'analisi delle esigenze di formazione strategica dell'UE (EU-STNA), che mira a definire le priorità di formazione strategica e a livello dell'UE per la comunità delle autorità di contrasto per il periodo 2022-2025, e da Frontex sul funzionamento dei centri regionali di informazione marittima.

²³ Docc. 8370/23, 14860/22, 10220/22.

²⁴ Doc. 5608/23.

²⁵ Doc. 16201/22.