

Bruxelles, 18 febbraio 2021  
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30  
ENFOPOL 59  
CRIMORG 17  
ENFOCUSTOM 24  
JAI 159

#### NOTA

|                |                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:       | Presidenza                                                                                                                                                                                                 |
| Destinatario:  | Delegazioni                                                                                                                                                                                                |
| n. doc. prec.: | 7704/17, 5119/2/21 REV 2                                                                                                                                                                                   |
| Oggetto:       | Progetto di 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+ |



The Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) agreed on 5 October 2010 to establish an EU Policy Cycle for organised and serious international crime (EU Policy cycle) and defined the different implementation steps<sup>1</sup>. An initial and reduced EU Policy Cycle (2012-2013) was followed by two fully-fledged four-year EU Policy Cycles (2014-2017 and 2018-2021).

---

<sup>1</sup> 15358/10

At the end of the EU Policy Cycle/EMPACT<sup>2</sup>, an independent evaluation is conducted that serves as an input for the next cycle. The last independent evaluation study was contracted out by the European Commission, to an independent external evaluator (Ernst & Young and RAND Europe). The final evaluation study was distributed to COSI delegates on 19 October 2020<sup>3</sup>.

The independent evaluation concluded that the EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT 2018-2021 is relevant, effective, increasingly efficient, coherent and provides EU added value.

In order to further strengthen EMPACT, the independent evaluation also formulated several recommendations. Following discussions at COSI SG and COSI, as well as a written consultation, most of the recommendations were included in the implementation roadmap endorsed on 17 December 2020<sup>4</sup>.

One of the agreed recommendations is to make EMPACT a permanent instrument. Despite the fact that EMPACT is continuously growing and provides substantial operational results, it still remains a somewhat ‘humble project’ after 10 years of existence. Establishing EMPACT as a permanent EU cooperation instrument to fight organised and serious international crime has the potential to bring sustainability and increased visibility for EMPACT, which could lead to additional funding and increase the involvement of relevant stakeholders who may contribute to more successful joint operational results.

Pursuant to discussions at COSI and COSI SG and in line with delegations requests, the transformation of the EU Policy Cycle/EMPACT into a permanent EMPACT cycle will not drastically change the current procedure. EMPACT will continue to be a four-year cycle, with the same sequence of planning, implementation, monitoring and evaluation.

---

<sup>2</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats

<sup>3</sup> 11992/20 + ADD 1 EU RESTRICTED

<sup>4</sup> 13686/2/20 REV 2

An additional important change outlined in the roadmap is the removal of the thematic Multi-Annual Strategic Plans (MASPs), that is to say the individual MASPs dedicated to the OAPs, and the establishment of one, ‘General MASP’ which will gather common horizontal strategic goals (CHSGs) for all OAPs. It will be designed during a workshop in June. These mandatory CHSGs will have to be implemented within each OAP. This approach will strengthen the consistency and coherence between the OAPs, as well as the multi-disciplinary and multi-agency approach. In order to ensure flexibility, the CHSGs could be tailored to the specific needs of the OAP and, if relevant, additional strategic goals could be added. In addition, some strategic elements currently included in thematic MASPs will be added to the OAPs.

Following the recommendation of the independent evaluation, delegations also agreed to replace the name ‘EU Policy cycle for organised and serious international crime’ with the sole acronym ‘EMPACT’, accompanied by an official logo, as outlined in the branding style guide. This change better reflects the overall objective of EMPACT and will simultaneously improve media communication.

Based on the above, the Presidency prepared this set of draft Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022+.

*Delegations will find in the annex the draft Council conclusions on the continuation of the EU Policy Cycle: EMPACT 2022+, having been prepared at COSI SG level (5119/2/21 REV 2). COSI delegations are invited to approve this document for subsequent adoption by the Council in March.*

**Progetto di 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+**

**IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,**

RAMMENTANDO le conclusioni del Consiglio dell'8-9 novembre 2010 sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (ciclo programmatico dell'UE)<sup>5</sup>, che hanno varato un ciclo programmatico pluriennale e una chiara metodologia per l'impostazione, l'attuazione e la valutazione delle priorità nella lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale,

RICORDANDO il ciclo programmatico iniziale limitato dell'UE attuato tra il 2012 e il 2013, seguito da due cicli programmatici dell'UE pienamente articolati tra il 2014-2017<sup>6</sup> e il 2018-2021<sup>7</sup>,

PRENDENDO ATTO che, in linea con la metodologia del ciclo programmatico dell'UE, è stata condotta una valutazione indipendente approfondita che rappresenta la quarta e ultima fase del ciclo e ha contribuito alla definizione del prossimo ciclo EMPACT<sup>8</sup>,

PRENDENDO ATTO della relazione finale dello studio di valutazione, elaborata da un valutatore indipendente esterno in collaborazione con un gruppo consultivo composto di rappresentanti degli Stati membri dell'UE, istituito al fine di fornire consulenza dettagliata di esperti in merito all'attuazione del ciclo programmatico dell'UE. Lo studio di valutazione ha riguardato il periodo tra marzo 2017 e settembre 2020, è stato presentato dalla Commissione e distribuito ai delegati del COSI il 19 ottobre 2020<sup>9</sup>,

---

<sup>5</sup> Doc. 15358/10.

<sup>6</sup> Doc. 12095/13.

<sup>7</sup> Doc. 7704/17.

<sup>8</sup> EMPACT: piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità.

<sup>9</sup> Doc. 11992/20.

RICONOSCENDO che, secondo le conclusioni della valutazione indipendente, il ciclo programmatico dell'UE/EMPACT sta conseguendo i suoi obiettivi di miglioramento della cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, sta dimostrando la propria pertinenza, efficacia, crescente efficienza e coerenza e sta apportando il valore aggiunto dell'UE agli Stati membri, fornendo loro strutture per rafforzare la cooperazione e contributi, nonché creando fiducia tra i pertinenti soggetti interessati,

RILEVANDO che la relazione dello studio di valutazione indipendente contiene una serie di raccomandazioni e azioni raccomandate per rendere il ciclo programmatico dell'UE (EMPACT 2022+) più efficace, efficiente e snello, e garantire l'equilibrio degli oneri che gravano sui diversi soggetti interessati,

CONSAPEVOLE della necessità di sviluppare ulteriormente il processo EMPACT, basandosi sui risultati della valutazione e delle esperienze accumulate dagli Stati membri, dalle agenzie, dalle istituzioni e dagli organi dell'UE come anche dai partner terzi pertinenti nell'attuazione del ciclo programmatico dell'UE/EMPACT, al fine di aumentarne l'efficienza e l'efficacia,

RICORDANDO che uno degli elementi importanti per l'efficienza del ciclo programmatico dell'UE/EMPACT è rappresentato dal coinvolgimento attivo e dall'impegno, da parte degli Stati membri, delle istituzioni, degli organi e delle agenzie come anche di altri soggetti coinvolti pertinenti, anche in posizioni di leadership, ad assicurare un'effettiva attuazione operativa che richiede risorse umane e finanziarie sufficienti, consapevolezza e riconoscimento,

SOTTOLINEANDO l'importante ruolo dei promotori e dei copromotori e la necessità di perseguire attivamente la continuità nell'adempimento di tali ruoli,

CONSAPEVOLE della necessità di accrescere il bilancio disponibile per le attività EMPACT come anche della necessità che tutti i soggetti coinvolti sfruttino al meglio tutte le opportunità di finanziamento disponibili,

SOTTOLINEANDO l'approccio integrato alla sicurezza interna dell'UE, che prevede misure che vanno dai controlli alle frontiere esterne e dalla cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia fino alla gestione delle informazioni, l'innovazione, la formazione, la prevenzione e la dimensione esterna della sicurezza interna, oltre che, se del caso, partenariati pubblico-privato,

SOTTOLINEANDO l'approccio multidisciplinare e multiagenzia del ciclo programmatico dell'UE/EMPACT, che coinvolge le autorità competenti degli Stati membri, in conformità del diritto nazionale, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE come anche altri soggetti pertinenti. È essenziale una maggiore cooperazione tra le forze di polizia, le guardie di frontiera e costiere, le autorità doganali, giudiziarie, amministrative e fiscali, nonché con le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE e le reti UE pertinenti. Si dovrebbe prestare particolare attenzione ai partner non appartenenti alle autorità di contrasto, tra cui altre autorità pubbliche e il settore privato, come anche ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali,

EVIDENZIANDO l'importanza di un efficace coordinamento nazionale tra le pertinenti autorità e sottolineando la necessità di intensificare ulteriormente il ruolo dei coordinatori nazionali EMPACT nell'assicurare il flusso di informazioni tra i soggetti interessati partecipanti, la continuità dei ruoli dei soggetti pertinenti oltre che un coinvolgimento multiagenzia e multidisciplinare,

PRENDENDO ATTO della necessità di accrescere la consapevolezza in merito all'EMPACT tra i responsabili delle politiche, i professionisti preposti all'azione di contrasto e altri soggetti interessati a livello nazionale, in quanto ciò contribuirebbe anche a un migliore allineamento dell'EMPACT alle pianificazioni nazionali,

CONSAPEVOLE della necessità di rafforzare l'identità, la visibilità e la comunicazione dell'EMPACT al fine di mettere in evidenza il suo contributo nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità internazionale,

SOTTOLINEANDO la dimensione esterna della sicurezza interna e l'importanza di sviluppare ulteriormente la cooperazione con i paesi terzi, le organizzazioni e i partner internazionali pertinenti, tenendo conto delle azioni esterne dell'UE, nell'attuazione operativa dell'EMPACT,

PRENDENDO ATTO della natura sempre più trasversale della criminalità e della necessità di rafforzare la cooperazione e il coordinamento su tutte le priorità,

RILEVANDO i vantaggi derivanti dall'uso delle tecnologie moderne, che a loro volta consentono una migliore gestione delle informazioni e agevolano eventuali sviluppi chiave nella lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità,

SOTTOLINEANDO la necessità di integrare l'EMPACT con le politiche e le strategie pertinenti, oltre che di garantire l'allineamento ed evitare le duplicazioni, anche con altri strumenti operativi,

SOTTOLINEANDO che occorrerebbe trovare un equilibrio tra misure preventive e misure repressive nella lotta alle minacce poste alla sicurezza interna dell'UE dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale,

RICONOSCENDO i benefici di rendere l'EMPACT uno strumento chiave permanente dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità al fine di accrescerne la sostenibilità e la visibilità, oltre che di aumentare potenzialmente i relativi finanziamenti e la partecipazione di soggetti interessati pertinenti nel rispetto della procedura ben consolidata ed efficace basata sul ciclo quadriennale, ivi compresi pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione,

RICONOSCENDO i benefici di eliminare i MASP tematici e di adottare un MASP generale per definire gli obiettivi strategici orizzontali comuni al fine di ridurre gli oneri amministrativi e rafforzare l'uniformità e la coerenza tra i piani d'azione operativi (OAP). Rilevando la necessità di includere alcuni elementi strategici dei MASP tematici negli OAP, mantenendo nel contempo il valore operativo di questi ultimi,

RICONOSCENDO i benefici che deriveranno dalla sostituzione dell'espressione "ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale" con il solo nome "EMPACT",

CONVIENE DI:

1. sostituire all'espressione "ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale" il solo nome "EMPACT" (piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità);

2. attuare l'EMPACT quale strumento chiave permanente dell'UE per una cooperazione multidisciplinare strutturata volta a contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, guidato dagli Stati membri e sostenuto dalle istituzioni, dagli organi e dalle agenzie dell'UE in linea con i rispettivi mandati, che seguirebbe un ciclo quadriennale e consisterebbe di quattro fasi, ossia:
- i)* sviluppo della politica sulla base di una valutazione, da parte dell'Unione europea, della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA dell'UE) che deve fornire un quadro completo e preciso delle minacce criminali che gravano sull'Unione europea. Tenuto conto della natura in rapida evoluzione della criminalità, Europol, in collaborazione con gli Stati membri e le competenti agenzie dell'UE, dovrebbe elaborare un'analisi di medio periodo delle minacce nuove, in evoluzione o emergenti prestando attenzione alle priorità dell'UE concordate in materia di lotta alla criminalità, mediante la redazione di una relazione intermedia destinata al Consiglio;
  - ii)* definizione e adozione della politica previa individuazione, da parte del Consiglio, di un numero limitato di priorità. Occorre inoltre predisporre un piano strategico pluriennale generale (MASP) con obiettivi strategici orizzontali comuni (CHSG) al fine di realizzare un approccio multidisciplinare, integrato e integrale (comprendente misure tanto preventive quanto repressive) che consenta di affrontare in maniera efficace le minacce prioritarie. Gli OAP possono contenere obiettivi strategici aggiuntivi concepiti in funzione delle specifiche necessità prioritarie;
  - iii)* sviluppo, attuazione e controllo degli OAP annuali, i quali devono essere allineati ai CHSG fissati nel MASP generale, per affrontare le minacce prioritarie. Inoltre il COSI effettuerà una valutazione intermedia e finale dei risultati delle azioni volta a misurare il conseguimento dei CHGS e degli obiettivi strategici aggiuntivi inclusi negli OAP. Le priorità e gli obiettivi strategici possono essere riveduti a seguito dell'analisi di medio periodo delle minacce nuove, in evoluzione o emergenti;
  - iv)* una valutazione indipendente sarà effettuata al termine di ciascun ciclo EMPACT al fine di valutare l'attuazione dell'EMPACT e i relativi risultati, seguita da una decisione politica informata, e servirà da orientamento per il ciclo EMPACT successivo.

Il quadro operativo e di governance dell'EMPACT è sviluppato ulteriormente nel mandato dell'EMPACT approvato dal COSI.



## INCARICA IL COSÌ DI:

3. elaborare il progetto di conclusioni del Consiglio che fissa le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità, sulla scorta del documento programmatico consultivo (PAD) elaborato dalla presidenza e dalla Commissione in base alla SOCTA dell'UE e tenendo conto di altri documenti strategici, valutazioni e politiche;
4. adottare il "MASP generale" e gli OAP annuali nonché coordinarne e controllarne l'attuazione. Si dovrebbe prestare particolare attenzione all'attuazione operativa e all'approccio multidisciplinare integrato e integrale alla lotta alla criminalità;
5. rivedere, ove necessario, i documenti EMPACT pertinenti, ad esempio il mandato dell'EMPACT, il modello dell'OAP o l'elenco dei soggetti competenti;
6. controllare che siano forniti finanziamenti adeguati per sostenere efficacemente le azioni concordate nell'ambito dell'EMPACT e adoperarsi a tal fine;
7. studiare misure intese a rafforzare la comunicazione, la visibilità e l'identità dell'EMPACT, anche pubblicando e promuovendo i risultati operativi (comprese le schede informative);
8. fornire, sulla base della definizione di giornata di azione congiunta, orientamenti strategici per l'organizzazione delle giornate di azione congiunta che si svolgono nel quadro dell'EMPACT e monitorarne i risultati;
9. effettuare una valutazione intermedia e una finale dei risultati delle azioni volta a misurare il conseguimento degli obiettivi strategici al fine di migliorare l'attuazione operativa;

INVITA GLI STATI MEMBRI A:

10. continuare a contribuire attivamente all'ulteriore sviluppo della metodologia SOCTA attraverso il gruppo consultivo SOCTA e adoperarsi per migliorare costantemente la fornitura di dati di qualità nell'ambito della raccolta dei dati SOCTA;
11. elaborare, con l'assistenza degli esperti delle agenzie, delle istituzioni e degli organi dell'UE competenti, un MASP generale, con CHSG, nonché uno o più OAP per ciascuna priorità in materia di lotta alla criminalità in cui sia definito l'approccio più adeguato per affrontare le questioni individuate;
12. integrare le pertinenti azioni elaborate nell'ambito dell'EMPACT nelle rispettive pianificazioni nazionali e assegnare risorse al sostegno di un approccio comune a livello di UE;
13. sostenere attivamente tutte le fasi che costituiscono l'EMPACT, in particolare assumendo i ruoli di coordinamento strategico di promotore e copromotore, i ruoli di coordinamento proattivo di responsabile dell'azione o di corresponsabile dell'azione e fornendo un ruolo di sostegno agli esperti e ai coordinatori nazionali EMPACT nello svolgimento dei loro compiti, in uno sforzo congiunto di attuare un approccio multidisciplinare a livello nazionale e istituire un coordinamento nazionale efficace;
14. contribuire a sensibilizzare sull'EMPACT, in particolare a livello nazionale, e impegnarsi attivamente per l'attuazione degli OAP;
15. utilizzare tutte le opportunità di finanziamento disponibili affinché tutti i soggetti coinvolti garantiscano che i finanziamenti siano tempestivi e resi disponibili per consentire l'avvio precoce delle azioni operative;
16. rafforzare la comunicazione, la visibilità e l'identità dell'EMPACT e degli OAP e contribuirvi, anche pubblicando e promuovendo i risultati operativi (comprese le schede informative);
17. promuovere la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati;
18. invitare le pertinenti reti dell'UE a impegnarsi, nei rispettivi programmi di lavoro, a sostenere e rafforzare lo strumento EMPACT e l'attuazione degli OAP;

CHIEDE ALLA COMMISSIONE DI:

19. aiutare gli Stati membri, con l'assistenza degli esperti delle agenzie, delle istituzioni e degli organi dell'UE competenti, a elaborare un MASP generale, con CHSG, nonché uno o più OAP per ciascuna priorità in materia di lotta alla criminalità in cui sia definito l'approccio più adeguato per affrontare le questioni individuate;
20. valutare la possibilità di migliorare il finanziamento dell'attuazione degli OAP e di altre attività EMPACT;
21. integrare e articolare lo strumento EMPACT, ove opportuno, con le pertinenti politiche dell'UE in materia di sicurezza e con i programmi di sviluppo delle capacità;
22. invitare le pertinenti reti dell'UE, finanziate dalla Commissione, a impegnarsi, nei rispettivi programmi di lavoro, a sostenere e rafforzare lo strumento EMPACT e l'attuazione degli OAP;
23. condurre, in base all'esperienza acquisita e in consultazione con gli Stati membri e le agenzie dell'UE in sede di COSI, uno studio indipendente per valutare l'attuazione dell'EMPACT e trasmettere i relativi risultati al Consiglio;

INVITA IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA E LA COMMISSIONE A:

24. promuovere la consapevolezza in merito all'EMPACT nei dialoghi in materia di sicurezza tra l'UE e i paesi terzi, nonché nelle missioni e nelle operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC);
25. agevolare, anche attraverso le delegazioni dell'UE, gli esperti in materia di antiterrorismo/sicurezza dell'UE e i funzionari di collegamento europei per la migrazione, la partecipazione di paesi terzi all'attuazione operativa dell'EMPACT, se del caso in funzione delle minacce e necessità individuate;

CHIEDE ALLE AGENZIE DELL'UE DI:

26. elaborare, sotto la guida di Europol e in stretta cooperazione con gli Stati membri e le pertinenti agenzie dell'UE, la valutazione, da parte dell'Unione europea, della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA dell'UE), che deve fornire un quadro completo e preciso delle minacce criminali che gravano sull'Unione europea;
27. sostenere gli esperti degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE nell'elaborazione del MASP generale nonché degli OAP riguardanti le priorità in materia di lotta alla criminalità in conformità del loro mandato;
28. fornire, tramite Europol, il sostegno metodologico, analitico e amministrativo per la redazione del MASP generale e degli OAP, compresi indicatori chiave di prestazione e obiettivi SMART;
29. garantire, in linea con il rispettivo mandato, la continuità del sostegno operativo e analitico per le azioni operative, compreso il trattamento dei dati personali relativi alla criminalità, nonché il sostegno specifico per la rendicontazione e il controllo dell'attuazione degli OAP.
30. impegnarsi nei loro programmi di lavoro annuali ad attuare le azioni elaborate nell'ambito dell'EMPACT;
31. elaborare, sotto la guida di Europol e in collaborazione con gli Stati membri e le agenzie competenti dell'UE, una relazione intermedia sulle minacce nuove, in evoluzione o emergenti, prestando nel contempo attenzione alle priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità stabilite e alla SOCTA dell'UE, in entrambi i casi sulla base dei requisiti approvati dal COSI, tenendo conto delle raccomandazioni della valutazione indipendente e in stretta cooperazione con gli esperti competenti<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> La relazione intermedia dovrebbe essere disponibile nel secondo trimestre del secondo anno del ciclo EMPACT, la SOCTA dell'UE nel primo trimestre dell'ultimo anno del ciclo, come indicato nel calendario EMPACT.

32. contribuire a definire tutte le diverse opportunità di finanziamento al fine di sostenere efficacemente le attività concordate nell'ambito dell'EMPACT e garantire la massima flessibilità possibile entro i limiti delle regole finanziarie (e contribuire all'aggiornamento del fascicolo informativo sulle opportunità di finanziamento preparato di concerto con la Commissione, il SEAE e altri soggetti competenti).
  33. mettere a disposizione pacchetti di formazione e prendere in considerazione altre misure di sensibilizzazione;
  34. promuovere attivamente la consapevolezza riguardo all'EMPACT e la sua visibilità in tutte le comunicazioni relative ad attività, operazioni e risultati correlati all'EMPACT o da esso finanziati, in particolare utilizzando sistematicamente il logo EMPACT e, ove opportuno, l'#EMPACT;
  35. concorrere allo scambio di migliori prassi e alla condivisione di esperienze.
-