

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.3.2004

COM(2004) 165 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ NELL'UNIONE EUROPEA

2

INDICE

1. CONTESTO E DEFINIZIONI	3
1.1. Il contesto giuridico e politico	3
1.2. Definizioni	4
1.2.1. Il concetto di criminalità comune.....	4
1.2.2. Il concetto di prevenzione della criminalità	5
1.3. Tendenze generali della criminalità	8
1.4. Tendenze in settori selezionati della criminalità.....	8
1.5. La pubblica opinione sulla criminalità.....	9
1.6. Previsioni sulle nuove tendenze della criminalità.....	9
2. SVILUPPI A LIVELLO DELL'UE.....	10
2.1. Risultati negli Stati membri	10
2.2. Risultati a livello dell'UE	12
2.2.1. La rete europea di prevenzione della criminalità	12
2.2.2. I programmi Hippokrates e AGIS.....	14
2.3. Il premio europeo di prevenzione della criminalità	15
3. CONCLUSIONI E AZIONI RACCOMANDATE.....	15
3.1. Condizioni essenziali negli Stati membri.....	16
3.2. Condizioni essenziali a livello della UE	16

3

1. CONTESTO E DEFINIZIONI

1.1. Il contesto giuridico e politico

Il **trattato di Amsterdam**, in vigore dal maggio 1999, istituisce una base giuridica per le attività di prevenzione della criminalità a livello dell'UE. L'articolo 29 sancisce che "l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e indica la prevenzione della criminalità, "organizzata o di altro tipo" come uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo.

Fino all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, le politiche di prevenzione della criminalità a livello dell'UE si limitavano per lo più alla prevenzione della criminalità organizzata. Il piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997¹ ha individuato alcuni settori prioritari per la prevenzione della criminalità organizzata e il piano d'azione di Vienna del dicembre 1998² ha inserito misure specificamente mirate in tal senso. Il **Consiglio europeo di Tampere** dell'ottobre 1999 ha confermato l'importanza di politiche efficaci di prevenzione della criminalità nell'Unione nelle conclusioni n. 41 e n. 42 che esortano ad adoperarsi ai seguenti fini:

- *integrare gli aspetti relativi alla prevenzione della criminalità nelle azioni contro quest'ultima e sviluppare ulteriormente i programmi nazionali di prevenzione della criminalità. A livello di politica estera e interna dell'Unione si dovrebbero individuare ed elaborare priorità comuni nella prevenzione della criminalità delle quali tener conto nel predisporre la nuova normativa;*
- *sviluppare lo scambio delle "migliori prassi", rafforzare la rete delle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione, esaminando a tal fine la possibilità di un programma finanziato dalla Comunità. Le prime priorità per tale cooperazione potrebbero essere la*

criminalità giovanile e urbana e quella connessa alla droga."

Il 29 novembre 2000 la Commissione ha presentato una **comunicazione** al Consiglio e al Parlamento europeo "La prevenzione della criminalità nell'Unione europea - Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario".⁴ Tale comunicazione è stata il primo passo della Commissione per individuare settori prioritari per la prevenzione della criminalità a livello dell'UE e per contribuire ad elaborare un'efficace strategia dell'UE. A seguito della comunicazione, vi sono stati importanti sviluppi come la creazione del Forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata⁵, la creazione della rete europea per la prevenzione della criminalità⁶ e l'adozione

¹ GU C 251 del 15 agosto 1997.

² GU C 19 del 23.1.1999, p. 1. Piano d'azione del 3 dicembre 1998 del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Piano d'azione di Vienna

³ GU C 124 del 3 maggio 2000.

⁴ COM(2000) 786 def. del 29 novembre 2000

⁵ La creazione del Forum era prevista dalla comunicazione della Commissione di cui alla nota 1. Una prima riunione plenaria si è svolta il 17 e il 18 maggio 2001.

⁶ Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 (GU L 153 del 8.6.2001)

4

di una decisione del Consiglio che istituisce il programma Hippokrates per cofinanziare progetti di cooperazione tra Stati membri.⁷

Inoltre, è stato inserito uno specifico tema di ricerca sulla prevenzione della criminalità nel VI programma quadro RST dell'UE (Ricerca e Sviluppo tecnologico). Ciò contribuirà, tra l'altro, a definire strumenti comuni per misurare la portata e la natura della criminalità, per valutare strategie per la riduzione della criminalità e per analizzare quali sono i rischi a lungo termine. Come quella del 2000, anche l'attuale comunicazione evidenzia la responsabilità primaria degli Stati membri nel settore della prevenzione dal momento che i reati giovanili, urbani e legati alla droga si verificano a livello locale. Al fine di sostenere efficacemente le attività di prevenzione della criminalità negli Stati membri, di evitare sovrapposizione di interventi e di utilizzare in maniera più efficace le risorse, devono essere intraprese alcune attività di cooperazione a livello dell'UE.

Il **progetto di trattato costituzionale** preparato dalla convenzione sul futuro dell'Europa ribadisce la necessità di continuare a dedicare adeguata attenzione alla prevenzione della criminalità nell'articolo III 173 che afferma che la legge o la legge quadro europea può stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità (senza il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri).

1.2. Definizioni

1.2.1. Il concetto di criminalità comune

La comunicazione si limita alla prevenzione della criminalità non organizzata. La Commissione ritiene che tali forme di criminalità possano essere meglio definite come criminalità comune perché in quanto questa comprende tutti i tipi di reati che sono commessi frequentemente e le cui vittime sono facilmente identificabili. La criminalità comune è la causa principale di preoccupazione dei cittadini europei. Di solito, si tratta di reati commessi contro la proprietà e che spesso comportano violenza fisica. Si tratta di furti nelle case o nelle automobili, aggressioni comuni, rapine stradali, etc. Tali tipi di reato rientrano nei tre grandi settori prioritari individuati dal Consiglio europeo di Tampere: delinquenza giovanile, criminalità urbana e criminalità connessa alla droga. Un'importante caratteristica della criminalità comune è che essa mostra quali siano le famiglie e i cittadini più vulnerabili, circostanza che ha ripercussioni sulle politiche di prevenzione, segnatamente quelle che mirano più a combattere la piaga ordinaria rappresentata da tale forma di criminalità che a ridurre il numero di reati da "prima pagina" dei giornali commessi per lo più dalla criminalità organizzata.⁹

⁷ GU L 186 del 7 luglio 2001.

⁸ INRA (maggio 2003). Sicurezza pubblica, esposizione ai problemi e alla criminalità connessi alla droga: Sondaggio di pubblica opinione.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/prGUects.html

⁹ Van Dijk, Jan J.M. (1994). Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders. *British Journal of Criminology*, vol. 34, n. 2, pp. 105-121.

5

Non bisogna neanche sottovalutare l'importanza della criminalità comune in termini di costo finanziario per la società ¹⁰, anche se le stime relative a tali costi variano da uno Stato membro all'altro ¹¹. Inoltre, gli studi hanno dimostrato che questo tipo di criminalità è spesso il primo passo prima di passare a forme più gravi di criminalità, come la criminalità organizzata. Investire nella prevenzione della criminalità comune contribuirebbe quindi alla riduzione di forme più gravi di criminalità.¹²

1.2.2. Il concetto di prevenzione della criminalità

Ai fini della presente comunicazione, la Commissione propone di utilizzare la definizione di prevenzione della criminalità proposta dalla decisione del Consiglio del maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (EUCPN). Secondo tale definizione, "... la prevenzione della criminalità riguarda tutte le misure atte a, o che contribuiscono in altro modo, a contrastare la criminalità e a diminuire il sentimento di insicurezza, di natura sia quantitativa che qualitativa, da essa generato nei cittadini, scoraggiando direttamente le attività criminali o mediante il ricorso a politiche e interventi destinati a ridurre il potenziale di criminalità e a limitarne le cause. Essa si avvale delle azioni dei governi, delle autorità competenti, delle autorità giudiziarie del settore penale, delle autorità locali e delle associazioni impegnate in tale settore da esse istituite in Europa, degli operatori del settore privato e del volontariato, dei ricercatori e dei cittadini, con il sostegno dei mezzi di comunicazione".¹³

Pertanto, le misure preventive dovrebbero non solo riguardare la criminalità *stricto sensu*, ma anche i "comportamenti antisociali", che costituiscono una sorta di "preliminari" dei reati. Esempi di tali comportamenti si riscontrano in quartieri rumorosi, caratterizzati dalla presenza di gruppi di teenagers senza nulla da fare, da ubriaconi e attaccabrighe, da spazzatura e rifiuti sparsi, da ambienti ed abitazioni degradate. Tali condizioni possono ripercuotersi sulla rigenerazione delle zone svantaggiate, creando un ambiente in cui può attecchire la criminalità. I comportamenti antisociali minano il senso di sicurezza e responsabilità che è invece necessario affinché i cittadini partecipino alla vita della comunità. Nella prospettiva della prevenzione, è un settore su cui è importante concentrarsi.

¹⁰ 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. L'Aia: Ministero della Giustizia, RDC.

2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (luglio 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Londra: Direzione della ricerca, dello sviluppo e delle statistiche del Ministero dell'Interno. 3) EUCPN (ottobre 2003). *Crime Trends in the EU*. Bruxelles: Commissione europea, DG JAI, Segretariato EUCPN.

¹¹ Le stime nazionali più sofisticate dei costi sono disponibili per l'Inghilterra e il Galles, per le quali il Ministero dell'Interno ha pubblicato una relazione ben documentata e analizzata che indica che i costi annui della criminalità si elevano a 60 miliardi di sterline, ovvero l'equivalente di 1.700 euro per cittadino, nel 2000. Tali costi includevano i costi di misure preventive come la sicurezza privata (il 9% circa); delle conseguenze come l'impatto sulle vittime del danno subito, delle sofferenze patite e della degradazione dell'ambiente di vita (circa il 71 %); e delle misure prese per porre rimedio a tali problemi, come le spese operative relative al mantenimento dell'ordine, ai tribunali e alle sanzioni (circa il 20%). Brand, Sam & Price, Richard (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. Londra: Direzione della ricerca, dello sviluppo e delle statistiche del Ministero dell'Interno.

¹² Kleemans, E. & Van De Bunt, H.G. (1999). Social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, vol. 5, n. 1, pp. 19-36

Sampson, R.J. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, vol. 277, 15 agosto, pp. 2-25.

¹³ Cfr. l'articolo 1.3 della decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, GU L 153, 8.6.2001, p. 1.

La prevenzione dovrebbe riguardare anche la paura della criminalità dal momento che le ricerche¹⁴ dimostrano che tale paura può essere spesso pericolosa perché può portare ad un rifiuto della vita sociale e alla perdita di fiducia nella polizia e nel funzionamento della legge. Le autorità degli Stati membri concordano generalmente sul fatto che la prevenzione della criminalità costituisce un complemento necessario alle misure repressive. L'esperienza dimostra che un eccessivo sbilanciamento verso misure repressive comporta costi maggiori per il sistema giudiziario penale e un aumento della popolazione carceraria e delle percentuali di recidiva. Le misure preventive, se ben ideate ed attuate, possono contribuire a vari livelli a una notevole riduzione della criminalità. L'efficacia della prevenzione della criminalità è illustrata dai seguenti esempi¹⁵.

- Il rischio dei furti domestici può essere ridotto drasticamente prendendo una serie di misure di prevenzione relativamente semplici, come quelle descritte nel programma di polizia per il controllo della popolazione, un'ampia inchiesta olandese sulle vittime della criminalità. Tale ricerca¹⁶ dimostra che quando vengono prese cinque misure preventive, il rischio di furti con scasso risulta enormemente ridotto (lasciare una luce accesa quando si esce; mettere serrature supplementari alle porte e alle finestre; aggiungere una luce all'esterno; installare un allarme antifurto e/o avere un cane).
- Iniziative ben documentate e valutate destinate ai giovani di età compresa da 10 a 16 anni permettono di concludere che l'adozione di programmi comportamentali e di intervento precoce efficaci hanno un considerevole impatto positivo a lungo termine. A 16 anni di distanza è stato constatato che le probabilità di arresto di coloro che avevano partecipato al programma erano nettamente più deboli di quelle dei loro coetanei del gruppo di controllo¹⁷.

¹⁴ Irving, B. (2002). *Fear of crime: Theory, measurement and application*. Londra: Fondazione di polizia.

¹⁵ In questi ultimi anni, diversi studi hanno dimostrato che le misure di prevenzione della criminalità costituivano degli strumenti efficaci per ridurre la criminalità:

- Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: Ministero della giustizia degli USA. Disponibile all'indirizzo:

<http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>

- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. Londra: Ministero degli Interni. Disponibile all'indirizzo: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>

- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.

- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-preventionintl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>

- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>

- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.

- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.

EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf

¹⁶ Willemse, Hans M. (1998). Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands. *Security Journal*, vol. 7, n. 3, pp. 177-184.

¹⁷ Center for the Study and Prevention of Violence / CSPV (2003). Model programs and promising programs. <http://www.colorado.edu/cspv/bleuprints/default.htm>

- Anche se può sembrare ovvio, un potenziamento dell'illuminazione stradale è una misura di prevenzione della criminalità che si è dimostrata efficace. Un esame sistematico di 13 studi distinti ha dimostrato che una migliore illuminazione riduce la criminalità del 20% circa¹⁸. Lo studio ha rivelato che i quartieri ben illuminati durante la notte presentano un tasso di criminalità più basso anche durante il giorno. Forse l'istallazione di un nuovo

impianto di illuminazione ha segnalato ai potenziali delinquenti che la collettività investiva di più nel quartiere, era fiera di se stessa e unita e che venivano effettuati controlli informali 24 ore su 24.

- Occorre inoltre ricordare un altro importante esempio, il programma prescolare Perry che costituisce una pietra miliare nella politica di prevenzione. L'iniziativa, avviata negli anni '70 negli Stati Uniti, prevede dei corsi prescolari di sostegno per bambini tra i 3 e i 4 anni provenienti da famiglie a basso reddito e visite settimanali alle loro abitazioni da parte dei responsabili del programma. Verifiche a lungo termine hanno evidenziato che i partecipanti al programma non solo hanno subito in percentuale molto meno arresti in età adolescenziale ed adulta, ma hanno anche in percentuale considerevolmente maggiore completato gli studi secondari o superiori, ottenuto un'occupazione e un reddito. Oltre ad essersi rivelato efficace, il programma ha ottenuto risultati positivi anche per quanto riguarda l'analisi del rapporto costi/efficacia. I benefici totali sono stati valutati tre volte superiori al costo del programma.

Il programma Gioventù dell'UE¹⁹, iniziato alla fine degli anni '80, è incentrato sul benessere, l'inserimento e il rispetto politico dei giovani nella società. Le attività del programma hanno importanti effetti a livello della prevenzione.

Infine, è opportuno ricordare che la formazione nelle carceri e nel periodo cruciale successivo al rilascio può svolgere un ruolo vitale nell'aiutare i delinquenti a reintegrarsi nella vita sociale e nel ridurre la recidiva. Grundtvig, l'iniziativa per la formazione degli adulti che rientra nel programma Socrates dell'UE, finanzia progetti e partenariati realizzati a fini formativi che abbiano un impatto considerevole sulle istituzioni partecipanti e sulla società nel suo complesso²⁰.

Dal momento che gli episodi di criminalità comune si verificano il più delle volte a livello locale, in ambiente urbano, è solo a questo livello che possono essere attuate politiche efficaci adattandole alle specifiche condizioni locali o regionali. Spetta dunque agli Stati membri garantire l'attuazione di politiche efficaci per la prevenzione della criminalità a tutti i livelli sul loro territorio. Poiché l'azione a livello locale è così importante, è necessario elaborare un'azione preventiva quanto più possibile vicina ai cittadini e – caratteristica tipica delle misure di prevenzione - coinvolgere diversi tipi di partecipanti, sia del settore pubblico (funzionari di polizia, amministrazione locale, assistenti sociali che si occupino segnatamente dei giovani) che privato (associazioni di imprese, compagnie di assicurazioni, organizzazioni di cittadini).

¹⁸ Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (2002). Improved street lighting and crime prevention. *Justice quarterly*, vol. 19, n. 2, pp. 313-342.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

²⁰ È stata promossa una rete più ampia ed è stato concesso un sostegno all'Associazione europea per l'istruzione negli istituti carcerari (EPEA) per consolidare ed estendere le sue attività. In tale ottica occorre prestare attenzione alla formazione di educatori carcerari (e di agenti carcerari che svolgono un ruolo fondamentale nella creazione di un ambiente educativo favorevole).

1.3. Tendenze generali della criminalità

È importante disporre di informazioni sulle tendenze della criminalità e sull'opinione pubblica in materia per capire meglio le conseguenze di una mancanza di prevenzione sulla società e il modo in cui le azioni di prevenzione possono ridurre i costi tangibili e non tangibili per le vittime della criminalità e il rischio di recidiva tra i delinquenti.

La natura e le dimensioni della criminalità a livello dell'UE possono essere valutate sulla base di due fonti principali: (1) statistiche ufficiali sulla criminalità registrate dalla polizia e (2) l'indagine internazionale sulle vittime della criminalità (ICVS). Per quanto riguarda la prima fonte non è possibile comparare i dati assoluti e relativi tra gli Stati membri a causa delle numerose differenze tra le legislazioni degli Stati membri e il modo in cui vengono realizzate le statistiche. I dati, comunque, possono essere utili per individuare delle tendenze.

Dall'esame del numero totale di reati registrati dalla polizia emerge il seguente quadro a livello dell'UE. Il livello di criminalità dal 1950 al 1970 indica una tendenza stabile, benché non allarmante, all'aumento. Tuttavia, dal 1970 tale tendenza ha subito un'accelerazione, raggiungendo l'acme alla metà degli anni '90. A partire dal 1990 i dati relativi alla criminalità restano stabili in tutti e 15 gli Stati membri. La percentuale media di incremento annuo tra il 1991 e il 2001 è pari a circa l'1%²¹.

La seconda fonte che può essere utilizzata per dare un quadro della natura e delle dimensioni della criminalità a livello dell'UE è l'ICVS²². Tale indagine è l'insieme più completo di indagini armonizzate sull'esperienza delle famiglie nei diversi paesi mentre una stima dei livelli assoluti di criminalità si ricava dall'ICVS relativa all'esperienza delle vittime della criminalità. In generale, l'ICVS indica che la criminalità è aumentata tra il 1988 e il 1991, che è diminuita nel 1995 e ancora nel 1999. Un raffronto con i dati della polizia sulla criminalità indica che le tendenze che emergono dai dati dell'indagine sulle vittime della criminalità sono analoghe a quelle che emergono dai dati della polizia.

1.4. Tendenze in settori selezionati della criminalità

Oltre al numero totale di reati, vengono esaminate succintamente due forme specifiche di criminalità registrate dalla polizia, i furti con scasso nelle abitazioni (definiti come il fatto di penetrare con la forza in un'abitazione al fine di rubare dei beni) e i reati violenti (definiti come atti di violenza nei confronti di una persona, le rapine e le aggressioni sessuali). Tali atti sono stati scelti perché costituiscono, secondo il punto di vista delle vittime, le forme più gravi e più costose di criminalità, perché sono fonte di preoccupazione per la popolazione urbana e si verificano frequentemente in tutti gli Stati membri.

Si è verificata una brusca diminuzione dei furti con scasso nelle abitazioni in molti Stati membri dell'UE. Una delle ragioni principali di tale calo è probabilmente l'effetto dell'adozione di comportamenti di prevenzione da parte della popolazione. Secondo gli ultimi risultati dell'International Crime Victims Survey l'utilizzazione di misure per prevenire la

²¹ 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. L'Aia: Ministero della Giustizia, RDC.

2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (luglio 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Londra: Direzione della ricerca, dello sviluppo e delle statistiche del Ministero dell'Interno. 3) EUCPN (Ottobre 2003). *Crime Trends in the EU*. Bruxelles: Commissione europea, DG JAI, Segretariato EUCPN.

²² Cfr. http://www.unicri.it/international_crime_victim_survey.htm

9

criminalità tra la popolazione sta aumentando nella maggior parte dei paesi. La percentuale di abitazioni dotate di speciali serrature alle porte è generalmente aumentata dal 1992.

L'installazione di impianti di allarme è aumentata dall'8% del 1992 al 14% del 2000, ma il problema sussiste. I furti con scasso nelle abitazioni comportano una violazione dello spazio personale e quindi il danno per le vittime non è solo di ordine materiale.

Nel 2000 la polizia dei 15 Stati membri ha registrato una cifra record di 1.511.000 casi di furti con scasso nelle abitazioni. Ciò significa una media di 4.140 casi al giorno, di 172 casi all'ora e di circa 3 casi al minuto.

Purtroppo, le statistiche segnalano un aumento dei reati violenti a livello dell'UE, soprattutto tra i giovani. Raffrontando i dati sui reati violenti registrati dalla polizia negli anni 1995 - 2000, si riscontra un aumento in dodici Stati membri. L'incremento maggiore si è verificato in Spagna, Francia e Paesi Bassi (+ 50 - + 41 %).

Nel 2000 la polizia dei 15 Stati membri ha registrato un numero totale di 1.770.000 casi di reati violenti. Ciò significa una media di 4.850 casi al giorno, di 202 casi all'ora e di oltre 3 casi al minuto.

1.5. La pubblica opinione sulla criminalità

Oltre alle statistiche elaborate sulla base dei dati di polizia e dell'indagine sulle vittime, anche i sondaggi della pubblica opinione sulla criminalità costituiscono un importante strumento per

valutare la paura della criminalità, la percezione del rischio di esserne vittime, le opinioni sulla criminalità e la prevenzione della criminalità²³.

I sondaggi indicano che il senso di insicurezza è aumentato in maniera lenta ma costante in tutta la UE tra il 1996 e il 2002. Nell'autunno del 2002, le donne e gli anziani sono risultati i gruppi demografici più esposti al senso di insicurezza. Nello stesso periodo è aumentato anche il livello di esposizione dei cittadini ai problemi legati alla droga nella zona di residenza in tutta l'Unione europea. Tra gli interpellati sono stati soprattutto i più giovani a farlo presente. In tutti gli Stati membri oltre la metà degli interpellati ha ritenuto che un potenziamento dell'azione di polizia contribuirebbe a ridurre la criminalità. In tutta l'Unione europea, una netta maggioranza degli interpellati è convinta che programmi mirati di prevenzione costituiscano uno strumento più efficace per allontanare i giovani dalla criminalità rispetto a una repressione più severa. Una maggioranza era inoltre del parere che la povertà, la disoccupazione e la mancanza di disciplina sono fattori che favoriscono la criminalità dei giovani.

1.6. Previsioni sulle nuove tendenze della criminalità

La criminalità è in continua evoluzione. I delinquenti si adattano alle misure prese per combatterle e fanno un uso cattivo o inadeguato dei nuovi prodotti, servizi e sistemi e adottano comportamenti inaccettabili nei nuovi ambienti che si sono creati²⁴. Ciò significa che le autorità devono continuamente esaminare le nuove minacce e i nuovi sviluppi del mercato della criminalità perché solo così si possono ottenere effetti di ampio raggio a livello di

²³ INRA (2003). Sicurezza pubblica, esposizione ai problemi e alla criminalità connessi alla droga:

Sondaggio di pubblica opinione. La relazione completa, il riassunto e le tabelle si trovano all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/prGUects.html.

²⁴ Ekblom, Paul (2002). Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come. Criminal Justice Matters, Inverno 2002, pp. 38-40.

10

prevenzione. In passato, però, vi sono talvolta stati sviluppi assolutamente impreveduti. Sulla base di una serie di iniziative recenti²⁵ che hanno cercato di individuare le nuove minacce e i nuovi sviluppi possono essere valutati una serie di importanti cambiamenti sociali, tecnologici o economici.

In generale, la società sarà maggiormente diversificata, maggiormente connessa a Internet, più colta, più prospera e meglio informata ma presenterà un numero maggiore di persone potenzialmente a rischio. L'incremento della circolazione di cittadini, servizi, beni e nuove tecnologie apporta enormi opportunità di prosperità e crescita, ma può fornire anche nuove opportunità di commettere reati. Alcuni gruppi rimangono esclusi dalla tendenza alla maggiore prosperità e istruzione: le famiglie monoparentali, i drogati e gli alcolizzati, le persone isolate che vivono anonimamente o in quartieri emarginati, gli immigrati di prima, seconda e terza generazione. Le nuove tecnologie possono creare maggiori opportunità per commettere reati fornendo un accesso più facile ai sistemi, agli impianti, ai beni e alle informazioni; eliminando gli ostacoli geografici alla criminalità; aumentando i potenziali profitti e favorendo l'anonimato quando il reato viene commesso o durante il consumo dei proventi dei reati.

In considerazione di tali sviluppi, è necessario che le autorità si adoperino per prevenire e reagire a reati più specializzati come i furti elettronici la cui estensione e rapidità può essere incrementata dalle nuove tecnologie. Negli anni futuri i governi dovranno elaborare politiche di prevenzione adeguate ai cambiamenti della società e alle forme emergenti di reati. Le politiche nazionali di prevenzione della criminalità dovranno essere in grado di rispondere in maniera innovativa alle sfide poste da tali nuovi sviluppi.

2. SVILUPPI A LIVELLO DELL'UE

Dal momento che la criminalità comune si verifica a livello locale è solo a quel livello che possono essere attuate iniziative, con un sostegno a livello nazionale. Alcune attività di cooperazione devono essere però promosse a livello dell'UE al fine di sostenere

efficacemente le misure prese a livello nazionale, di evitare sovrapposizioni e di utilizzare meglio le risorse disponibili.

2.1. Risultati negli Stati membri

Diversi Stati membri hanno condotto delle politiche di prevenzione della criminalità comune con successi variabili.²⁶

Nonostante gli sviluppi positivi nella maggior parte degli Stati membri, c'è ancora una serie di ostacoli che rendono difficile una prevenzione efficace della criminalità comune e che possono essere così sinteticamente descritti:

²⁵ Nel 2002 il programma britannico Foresight ha prodotto la relazione «Turning the Corner» (disponibile all'indirizzo www.foresight.gov.uk) Ministero della Giustizia dei Paesi Bassi (2001), *Justitie Over Morgen: een Strategische Verkenning*, L'Aia.

²⁶ Negli ultimi anni, la maggior parte di essi ha elaborato politiche di prevenzione della criminalità. I fattori determinanti per il successo di tali politiche sono generalmente un impegno politico ad alto livello, l'attribuzione di risorse adeguate alla prevenzione, l'orientamento offerto alle autorità locali e regionali e una stretta cooperazione tra le autorità pubbliche e la società, compreso il settore privato. È opportuno ricordare che tali fattori sono inclusi negli Orientamenti delle Nazioni Unite per la prevenzione della criminalità del 2002 (cfr. anche la nota a p. 33).

11

Difficoltà di attuazione

Appare sempre più chiaro che esistono misure efficaci di prevenzione della criminalità e che esse possono essere applicate a numerose forme di delinquenza. La sfida consiste tuttavia nel saper mettere in pratica tali conoscenze. Capita frequentemente che le politiche e le pratiche ufficiali di prevenzione della criminalità non tengano conto delle migliori pratiche esistenti. Sembrerebbe esservi, tra le conclusioni degli studi e le politiche e pratiche di prevenzione della criminalità, un gap che può essere spiegato come segue.

Esistono, nel settore della prevenzione della criminalità, molteplici organizzazioni e partner diversi che, spesso, non agiscono con un buon coordinamento. Un'altra difficoltà consiste nell'insufficiente collegamento interno tra le informazioni provenienti dalle diverse autorità e organizzazioni che partecipano alla prevenzione della criminalità (polizia, animatori dei giovani, camere del commercio, servizi sociali comunali etc.). L'utilizzazione limitata della moltitudine di informazioni disponibili contribuisce all'inadeguatezza delle misure prese e rispetto al problema.

Le conoscenze relative ai metodi di analisi quantitativa e qualitativa e al complesso di tutte le possibili misure di prevenzione, alla loro rilevanza, ai loro limiti e alla loro percentuale di riuscita, restano scarse.

Esistono numerosi esempi dello scarso interesse suscitato dalla prevenzione della criminalità rispetto ad altri elementi del sistema penale. A causa della limitatezza delle risorse finanziarie e umane, la necessaria pianificazione a lungo termine è spesso sostituita da una strategia a breve termine e non viene prestata sufficiente attenzione all'esecuzione corretta dei progetti.

Come colmare il gap

Vi sono una serie di misure che possono rimuovere gli ostacoli di cui sopra. Le descrizioni delle buone e migliori pratiche devono essere più conviviali, segnatamente per coloro che lavorano quotidianamente in questo settore. All'atto dell'assunzione, della selezione e della promozione del personale responsabile dell'attuazione della politica di prevenzione della criminalità, è opportuno prestare più attenzione alla conoscenza della letteratura in materia e dei metodi di analisi nonché alla loro applicazione nella prevenzione della criminalità. Le autorità che provvedono al finanziamento dovrebbero attirare l'attenzione di quelle che provvedono all'attuazione dei programmi di prevenzione sulle buone e migliori pratiche esistenti e sulle possibilità di applicarle. Una valutazione adeguata dei procedimenti e dell'impatto deve costituire una condizione sistematica per l'approvazione o il finanziamento di qualsiasi programma di prevenzione della criminalità. Lo scambio di informazioni tra diversi partner deve essere ricompensato. Alcuni Stati membri impongono alle autorità locali, alla polizia, alle autorità di polizia, alle autorità sanitarie e ai comitati di approvazione (tra l'altro) l'obbligo di

cooperare all'elaborazione e all'attuazione di una strategia di lotta contro la criminalità e i disordini nella loro regione (anche mediante scambi di informazioni²⁷). Tali organizzazioni devono tener conto dell'evoluzione dei metodi di lavoro, delle priorità interne e delle loro relazioni con altre organizzazioni e con la società.

²⁷ <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/cdaindex.html>

12

I programmi correttamente realizzati che non raggiungono i loro obiettivi ma che contribuiscono a far conoscere le cause di tale fallimento dovrebbero essere ricompensati come successi. I governi dovrebbero costituire delle unità professionali specializzate incaricate della prevenzione della criminalità e dell'attuazione di interventi "scientifici" di prevenzione della criminalità. Le misure di prevenzione hanno tempi lunghi di attuazione e di valutazione. Dal momento che molti degli attuali problemi di criminalità necessitano di soluzioni non previste dalla giustizia penale tradizionale, i governi devono prevedere nuovi dispositivi che abbiano lo stesso status politico degli altri elementi del sistema penale. L'attuazione di interventi di prevenzione riusciti e "scientifici" costituisce una condizione preliminare indispensabile affinché le politiche europee di prevenzione della criminalità migliorino la giustizia e la sicurezza.

2.2. Risultati a livello dell'UE

In seguito alla comunicazione del novembre 2000, l'Unione ha adottato importanti strumenti per contribuire più efficacemente alla prevenzione della criminalità in tutta l'Unione, come la rete europea di prevenzione della criminalità e i programmi di finanziamento Hippokrates e AGIS.

2.2.1. La rete europea di prevenzione della criminalità

Il 28 maggio 2001, il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (EUCPN)²⁸. Obiettivo della rete è contribuire a sviluppare i diversi aspetti della prevenzione della criminalità a livello dell'Unione e finanziare le attività di prevenzione della criminalità a livello locale e nazionale. Pur concernendo tutti i tipi di criminalità, la rete rivolge particolare attenzione ai settori della criminalità giovanile, di quella urbana e di quella connessa con la droga. In tale ottica, la rete deve agevolare la cooperazione, i contatti e gli scambi di informazioni ed esperienze tra Stati membri, organizzazioni nazionali, la Commissione e le altre reti specializzate in prevenzione della criminalità. Un altro importante compito della rete è la raccolta e l'analisi delle informazioni sulle attività esistenti in materia.

Risultati ottenuti finora

Fin dall'inizio del 2001 la rete ha ottenuto buoni risultati. Per la prima volta rappresentanti ed esperti degli Stati membri hanno incominciato ad incontrarsi regolarmente per scambiare esperienze, stabilire una strategia comune e fissare priorità per le azioni e le ricerche sulla base dei programmi annuali. Hanno incominciato a redigere l'inventario delle politiche di prevenzione esistenti che si sono rivelate efficaci (buone pratiche). La prima conferenza per lo scambio di buone pratiche sulla criminalità giovanile e delle minoranze etniche, sui furti con scasso nelle abitazioni e i furti connessi alla droga è stata organizzata il 7 e l'8 ottobre 2002 in Danimarca con il cofinanziamento del programma Hippokrates. Una seconda conferenza, che si è svolta a Roma l'11 e il 12 novembre 2003, ha rappresentato un altro passo importante verso la costituzione di un corpus europeo di buone pratiche in materia di prevenzione.

²⁸ GU L 153 del 18.6.2001, p. 1.

13

Sono stati realizzati progressi nell'elaborazione di una metodologia comune per preparare, attuare e monitorare progetti di prevenzione. La creazione di gruppi di esperti ha permesso di realizzare progressi per esempio nell'affrontare il problema del furto dei telefonini come una forma grave di criminalità di strada²⁹ e nel migliorare la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Le riunioni degli esperti hanno anche portato a una visione più chiara delle lacune esistenti nel settore della ricerca e del modo di colmarle. In tale ottica, il Segretario

della rete sta attualmente preparando l'attuazione di cinque studi: una ricerca sulla violenza giovanile, un inventario dei furti di automobili, uno studio sulla paura della criminalità, uno sul bullismo nelle scuole e uno sui costi e i benefici della prevenzione della criminalità. È stato effettuato un lavoro considerevole per la raccolta, la descrizione e il miglioramento della qualità e della comparabilità delle statistiche di giustizia penale degli Stati membri. Il gruppo "criminalità e sue vittime" della rete ha istituito un inventario delle informazioni disponibili sulle statistiche nazionali e internazionali in materia di criminalità al fine di fornire agevolmente dati di riferimento ai responsabili politici degli Stati membri. Il gruppo si è concentrato sulle rapine (stradali), i furti con scasso nelle abitazioni e i furti di automobili. Nel maggio 2003 ha preparato una relazione in cui si suggerisce come migliorare e applicare statistiche internazionali alle politiche di prevenzione.

Il sito Internet della rete è diventato un efficace strumento per fornire informazioni sia agli addetti ai lavori che al grande pubblico sulle politiche di prevenzione degli Stati membri e le attività della rete. La rete ha istituito rapporti di cooperazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze di Lisbona e con Europol.

Buoni risultati sono stati raggiunti anche per quanto riguarda l'elaborazione di una metodologia comune per preparare, attuare e valutare progetti concreti di prevenzione della criminalità. Tale metodologia è necessaria per migliorare la qualità dei progetti di prevenzione realizzati in tutta l'Unione e per permettere un raffronto standardizzato tra i paesi. Il dibattito all'interno della rete si è incentrato sul cosiddetto approccio delle '5 I' in cui le 5 'I' corrispondono alle cinque fasi della descrizione e della valutazione di ciascun progetto o misura di prevenzione della criminalità³⁰. La rete prevede di ottenere l'assenso degli Stati membri all'approccio delle 5 'I' nei prossimi mesi. È importante formalizzare tale accordo in modo da poterne garantire l'attuazione.

²⁹ La riunione degli esperti di furti di portatili è stata seguita nel giugno 2003 da una riunione tra la Commissione, i fabbricanti, i fornitori e gli Stati membri interessati al fine di precisare le azioni da realizzare a livello nazionale e europeo. Il dibattito continua sulla base di un questionario al fine di determinare, di norma entro la fine del 2003, quali sono le azioni più efficaci a ciascun livello e da chi devono partire le iniziative concrete.

³⁰ Ekblom, Paul (2003). The 5IS Framework (Le cinque fasi sono: 1) l'informazione: raccolta ed analisi delle informazioni; 2) l'intervento: neutralizzazione, eliminazione o attenuamento delle cause della criminalità; 3) attuazione: convertire i principi di intervento in metodi pratici; 4) la partecipazione: mobilitare altre agenzie, imprese e privati affinché svolgano il loro ruolo nella realizzazione dell'intervento o agiscano in partenariato; 5) la valutazione dell'impatto e del procedimento.

http://europa.eu.int/com/justice_home/eucpn/practices.html

14

Difficoltà affrontate dalla rete

La decisione del Consiglio che istituisce la rete chiede che vi sia una valutazione delle sue attività entro tre anni dall'adozione della decisione³¹, cioè prima della fine del 2004. Al fine di assistere il Consiglio in tale valutazione l'anno prossimo, la Commissione ritiene che la struttura istituzionale della rete debba essere oggetto di un esame approfondito. Nonostante i risultati ottenuti finora, il funzionamento della rete deve essere notevolmente migliorato. Le principali difficoltà derivano dal fatto che la rete non possiede una struttura istituzionale, che il bilancio non è adeguato e che non esiste un chiaro regolamento finanziario. Inoltre, il Segretariato - che dispone di un personale pari a 1,5 persone - è troppo esiguo per svolgere bene i suoi compiti anche in considerazione del fatto che la rete comprenderà 25 membri a pieno titolo a partire dal 1° maggio 2004. Pertanto, la Commissione è fermamente convinta che per essere pienamente efficace, la rete deve poter beneficiare del bilancio comunitario, possedere un regolamento finanziario che preveda chiare modalità di utilizzazione e un Segretariato dotato di risorse di personale adeguate. In tale ottica, occorre decidere se sia più opportuno attribuire alla rete una personalità giuridica o integrare la rete nei servizi della Commissione.

Un altro problema è che la rete non può esplicitare a pieno le sue potenzialità finché tutti gli

Stati membri non si sono impegnati ad adottare formalmente ed attuare politiche nazionali generali di prevenzione della criminalità. Finché tale impegno non sarà stato preso, c'è il rischio che le attività della rete, a prescindere dalla loro utilità in sé, si svolgano in isolamento parziale, senza avere un seguito adeguato nelle pratiche nazionali di prevenzione della criminalità negli Stati membri.

2.2.2. I programmi Hippokrates e AGIS

A seguito della comunicazione del novembre 2000 sulla prevenzione della criminalità, l'Unione ha adottato due strumenti per cofinanziare progetti di cooperazione tra Stati membri nel settore della prevenzione della criminalità: Hippokrates nel 2001 e AGIS nel 2002. Il programma "Hippokrates"³² mira ad incoraggiare la cooperazione tra tutte le organizzazioni pubbliche e private negli Stati membri che si occupano di prevenzione della criminalità. È stato istituito per un periodo di due anni, il 2001 e il 2002. Le priorità per la prevenzione generale della criminalità si basavano su tre elementi principali individuati dal Consiglio europeo di Tampere e dal programma di lavoro della rete, segnatamente la criminalità giovanile, quella urbana e quella connessa alla droga. Nel 2001 sono stati finanziati 23 progetti dei 60 proposti. Nel 2002 il programma³³ ha ricevuto 44 progetti di cui 14 hanno ottenuto un finanziamento. Esempi di proposte di progetto che sono state approvate sono quelle relative alla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato nella prevenzione della criminalità, al teppismo negli stadi e alla riduzione della criminalità grazie alla pianificazione urbanistica.

³¹ Articolo 6 della decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete europea di prevenzione della criminalità del 28 maggio 2001, GU L 153 dell' 8.6.2001, p. 1.

³² GU L 186, 7.7.2001, p. 11.

³³ 2002 Relazione del programma Hippokrates, SEC (2003) 1176 del 23 ottobre 2003.

15

Su proposta della Commissione, il 22 luglio 2002 il Consiglio ha adottato un programma quadro per cofinanziare progetti di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale³⁴, il programma AGIS, che ha anche sostituito il programma Hippokrates. Nel 2003 sono stati cofinanziati 30 dei 54 progetti di prevenzione della criminalità proposti. Tra le proposte prescelte vi sono quelle relative all'ideazione di ambienti urbani sicuri, lo scambio di migliori pratiche in materia di criminalità giovanile e urbana, studi sui costi della criminalità e la loro ripartizione.

2.3. Il premio europeo di prevenzione della criminalità

Il premio europeo di prevenzione della criminalità (ECPA) è un'iniziativa dei Paesi Bassi, del Belgio e del Regno Unito del 1997. L'idea alla base era di dare incentivi a coloro che si dedicano alla prevenzione della criminalità attribuendo un premio europeo ogni anno ai due migliori progetti di prevenzione della criminalità. Tali progetti dovevano essere scelti sulla base di criteri prestabiliti come la loro ripetibilità, il rispetto per le condizioni locali e l'efficacia reale ai fini della riduzione della criminalità. Da allora altri sei Stati membri (Danimarca, Francia, Svezia, Portogallo, Grecia e Finlandia) hanno deciso di partecipare all'iniziativa.

Gli obiettivi del premio sono contribuire alla riduzione della criminalità e della paura della criminalità, condividere buone pratiche a livello internazionale e incoraggiare ulteriormente le attività di prevenzione della criminalità. Il premio offre una possibilità unica di sensibilizzare alla prevenzione della criminalità sia gli operatori del settore che i rappresentanti ufficiali degli Stati membri e dei paesi candidati.

Al fine di far conoscere ed accettare il premio in tutti gli Stati membri, la UE ha cofinanziato l'iniziativa mediante il programma Hippokrates. Grazie a tale aiuto finanziario nel 2002 il premio non si è limitato alla presentazione delle pratiche migliori e più promettenti, ma ha anche promosso un dibattito approfondito sull'attuazione e la valutazione dei progetti partecipanti. La Commissione sta riflettendo sul fatto che, ai fini di una maggiore coerenza e stabilità, in futuro il premio potrebbe diventare parte integrante della rete e comprendere tutti

gli Stati membri dell'UE.

3. CONCLUSIONI E AZIONI RACCOMANDATE

La prevenzione della criminalità comune è uno strumento nuovo ma potenzialmente efficace per ridurre la criminalità. Essa dovrebbe, pertanto, costituire un settore politico a se stante nell'Unione europea. Al fine di garantire una prevenzione della criminalità più efficace in tutta l'Unione, la Commissione ritiene fondamentale che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni, sia negli Stati membri che a livello dell'UE.

³⁴ GU L 203 dell'1.8.2002, p. 5.

16

3.1. Condizioni essenziali negli Stati membri

Priorità alle autorità locali

La criminalità comune si verifica di norma a livello locale. Pertanto, le autorità locali sono le prime ad essere responsabili per tale problema, idealmente con il sostegno delle autorità nazionali. La cooperazione a livello dell'UE può avere un notevole effetto di agevolazione e sostegno senza tuttavia sostituirsi alle politiche nazionali degli Stati membri.

Le politiche nazionali di prevenzione della criminalità sono fondamentali

La maggior parte degli Stati membri ha elaborato politiche di prevenzione della criminalità comune, ma ancora non tutti. Pertanto, la Commissione propone che tutti gli Stati membri dichiarino formalmente il loro impegno a realizzare politiche efficaci di prevenzione della criminalità comune.

È importante seguire norme internazionalmente riconosciute

La realizzazione di politiche riuscite in materia di prevenzione della criminalità richiede una serie di condizioni essenziali, molte delle quali figurano negli **Orientamenti delle Nazioni Unite per la prevenzione della criminalità**³⁵. Rientrano in esse, tra l'altro, l'esistenza di un impegno politico al più alto livello, risorse adeguate per finanziare strutture ed attività, orientamenti dati a livello nazionale per le organizzazioni locali e un efficace partenariato tra il settore pubblico e quello privato. Le strategie di prevenzione della criminalità devono anche, ove opportuno, prestare attenzione alle diverse esigenze degli uomini e delle donne e prendere in considerazione le esigenze particolari delle persone maggiormente vulnerabili. La differenziazione è importante sia nei confronti dei delinquenti che delle vittime. La Commissione ritiene che, nell'interesse di un'efficace prevenzione della criminalità in tutta l'Unione sia necessario inserire i principi della prevenzione della criminalità delle Nazioni Unite nelle politiche di prevenzione degli Stati membri.

3.2. Condizioni essenziali a livello della UE

Al fine di sostenere efficacemente le attività a livello nazionale, di evitare sovrapposizioni e di utilizzare meglio le risorse, le attività di cooperazione relative alla prevenzione della criminalità comune devono essere svolte anche a livello dell'UE.

La Commissione ritiene che i principali compiti ed attività da svolgere a livello dell'UE siano: lo scambio di esperienze tra i responsabili politici e gli esperti della prevenzione; la definizione e l'accordo sulle priorità di azione; l'accordo su quali sono le politiche/misure di prevenzione della criminalità che hanno dimostrato di funzionare (buone pratiche); l'accordo su metodologie uniformi per preparare, attuare e valutare le politiche di prevenzione; la sensibilizzazione in tutta l'Unione all'importanza della prevenzione della criminalità; l'accordo sulle ricerche da fare per colmare le lacune esistenti; la realizzazione di progetti comuni di prevenzione; il monitoraggio e la valutazione delle politiche nazionali di prevenzione; il miglioramento delle statistiche nazionali al fine di individuare le differenze tra i livelli di criminalità (in modo da poter individuare le cause della riuscita o del fallimento degli interventi).

³⁵ Cfr. la commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione della criminalità e la giustizia penale, Relazione sull'XI sessione (16-25 aprile 2002) – Consiglio economico e sociale, documenti ufficiali, 2002; Supplemento n. 10.

Tali compiti ed attività beneficerebbero del sostegno degli Stati membri fermo restando che le attività svolte in comune dagli Stati membri nell'ambito della rete non possono in alcun caso sostituire le attività nazionali concrete di prevenzione della criminalità.

Per permettere alla rete di funzionare meglio e di risolvere le difficoltà di cui alla sezione 2.2.1, la Commissione intende presentare una proposta formale sulla futura struttura istituzionale della rete a seguito della valutazione del 2004.

Le Commissioni propongono che, nei prossimi anni, gli Stati membri e la Commissione si concentrino, nel contesto della rete, in particolare sui seguenti 5 settori prioritari di azione per conseguire più rapidamente progressi concreti:

Forme di criminalità prioritarie

Prima di tutto è necessario individuare e accordarsi precisamente sulle forme di criminalità comune su cui gli Stati membri devono concentrare la loro attenzione. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e della decisione del Consiglio che istituisce la rete hanno selezionato come settori prioritari la criminalità giovanile, quella urbana e quella connessa alla droga. Si tratta, però, di categorie troppo ampie. Pertanto, la Commissione propone di suddividerle in tutte le varie forme di criminalità che rientrano in tali tre categorie (per esempio: rapine stradali, furto di autoveicoli, furti con scasso). Sulla base di tale elenco si potrebbe decidere quali siano le forme di criminalità a cui occorre dedicare particolare attenzione.

Inventario delle buone pratiche

In secondo luogo e in parallelo, occorrerebbe redigere un inventario e stabilire quali tra le buone pratiche esistenti siano le più indicate per combattere le forme di criminalità prioritarie. Dopo aver trovato un accordo su questo, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a cominciare ad applicare ciascuna di tali pratiche alla forma di criminalità corrispondente.

Una metodologia comune – l'approccio delle '5 I'

Un terzo settore prioritario è trovare un accordo su una metodologia comune per preparare, attuare e valutare progetti concreti di prevenzione della criminalità. Ciò è necessario per migliorare la qualità dei progetti di prevenzione e permettere un confronto tra i paesi. La Commissione propone di fondarsi sui buoni risultati raggiunti in tale settore negli ultimi anni nell'Unione per quanto riguarda il cosiddetto approccio delle '5 I' e di trovare un accordo formale nei prossimi mesi.

Monitoraggio e valutazione

Un'altra importante attività da svolgere a livello dell'UE è il regolare monitoraggio e valutazione delle politiche generali di prevenzione della criminalità degli Stati membri. Le esperienze ricavate dal meccanismo di valutazione comune istituito dall'azione comune del 5 dicembre 1997³⁶ nel settore della criminalità organizzata dimostrano che essa può svolgere un ruolo utile nel monitoraggio dei progressi, nel confronto di esperienze, nell'elaborazione di

³⁶ GU L 344 del 15.12.1997, p. 7-9. Nell'azione comune gli Stati membri concordano un meccanismo di valutazione regolare dell'applicazione a livello nazionale degli strumenti legislativi nella lotta contro la criminalità organizzata.

18

conclusioni e nell'informazione dei cittadini europei. Pertanto, tale soluzione dovrebbe essere proposta anche per quanto riguarda la prevenzione della criminalità comune.

Statistiche

Infine, la cooperazione europea è ostacolata dalle differenze nella definizione, nelle procedure di registrazione e nella organizzazione delle statistiche della criminalità e della giustizia penale. Gli Stati membri hanno bisogno di statistiche affidabili sulla frequenza delle forme principali di criminalità. Solo un aumento della comparabilità dei dati statistici sulla criminalità può aiutare a identificare le differenze tra i livelli e le forme di criminalità a livello nazionale, regionale e cittadino e ad individuare misure efficaci per interventi e politiche mirate a livello dell'UE.

Osservazioni finali

Sulla base di una discussione di questa comunicazione con il Parlamento europeo e il Consiglio e in considerazione delle conclusioni della valutazione della rete che il Consiglio deve effettuare alla metà del 2004, la Commissione intende presentare, entro la fine del 2004, proposte per attuare le raccomandazioni di cui sopra al fine di ottenere progressi più rapidi e più tangibili in materia di prevenzione della criminalità comune nell'Unione.

Ogni Stato membro quando assume la Presidenza semestrale deve cercare di raggiungere un corretto bilanciamento tra gli impegni già assunti e le iniziative ereditate dalle precedenti presidenze e propri impulsi e politiche e problematiche peculiari, lasciando una traccia significativa ed un segno che possa essere continuato.

Il meccanismo del Quartet con simbolico passaggio delle consegne ed affiancamento è stato superato dal Board ed ancora non è definito il meccanismo automatico dell'assunzione singola di oneri da parte di Stati di giovane storia e di finanze limitate.

Programma di 18 mesi con Germania e Slovenia

Se da un lato l'allargamento ha prodotto in tutti gli organismi un prevedibile impatto e la conseguente necessità di un fisiologico periodo di assestamento, dall'altro la piattaforma comune è diventata più solida a fronte del pressante allarme comune per le nuove forme di devianza e delinquenza, in realtà meno specifiche e che hanno perso i contorni e le minuziose descrizioni "nazionalistiche" nella ricerca di soluzioni comuni percorribili.

Paradossalmente visibilità e comunicazione importanti quanto l'azione e la condivisione di obiettivi raggiunti un prezioso bene a disposizione e risparmio di risorse La pubblicizzazione delle iniziative e dei successi aiuta a rafforzare nel cittadino la fiducia nelle istituzioni e a contrastare il senso di insicurezza, generalizzato e diffuso anche in Italia, come già da tempo negli altri paesi oggetto di prevenzione (lavorare sulla conoscenza e focalizzare i problemi, più si conosce e meno si ha paura)

Sempre più necessaria la tempestività nel far fronte alle nuove emergenze (vedi i grandi eventi) l'Europa deve e non solo a livello nazionale

Sforzo futuro nel porre la tecnologia al servizio della lotta contro la criminalità, renderla accessibile al cittadino ai vari livelli del sistema giustizia applicazioni con conseguente abbattimento dei costi **Portale portoghese**

L'europa ed ogni cosa si faccia a livello europeo aggiunge valore alle azioni quotidiane
Mediazione in materia civile e commerciale

Protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali **Decisione quadro**

Applicazione delle nuove tecnologie alla protezione e sicurezza dei minori ed a contrastare il traffico di esseri umani

Intensificare rapporti con organizzazioni e la Conferenza de L'Aja,

Nell'ambito della responsabilità sociale inclusione sociale, lotta contro la povertà in particolare dei bambini conciliazione tra lavoro ed impegni familiari e personali sono priorità
flussi migratori "global approach to migration intensificando le partnerships tra paesi europei e paesi di transito ed origine dei flussi

Obiettivi per il 2007 eucpn son revisione e valutazione interna dei progressi compiuti dal programma di ristrutturazione iniziato nel 2005, che porterà il network a rafforzare e sviluppare il suo ruolo nella prevenzione della criminalità

STORIA

Il **trattato di Amsterdam**, in vigore dal maggio 1999, istituisce una base giuridica per le attività di prevenzione della criminalità a livello dell'UE. L'articolo 29 del Trattato di Amsterdamsancisce che

“l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e indica la prevenzione della criminalità, “organizzata o di altro tipo” come uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo.

Fino all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, le politiche di prevenzione della criminalità a livello dell'UE si limitavano per lo più alla prevenzione della criminalità organizzata. Il piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997¹ ha individuato alcuni settori prioritari per la prevenzione della criminalità organizzata e il piano d'azione di Vienna del dicembre 1998² ha inserito misure specificamente mirate in tal senso. Il **Consiglio europeo di Tampere** dell'ottobre 1999 ha confermato l'importanza di politiche efficaci di prevenzione della criminalità nell'Unione nelle conclusioni n. 41 e n. 42 che esortano ad adoperarsi ai seguenti fini:

- *integrare gli aspetti relativi alla prevenzione della criminalità nelle azioni contro quest'ultima e sviluppare ulteriormente i programmi nazionali di prevenzione della criminalità. A livello di politica estera e interna dell'Unione si dovrebbero individuare ed elaborare priorità comuni nella prevenzione della criminalità delle quali tener conto nel predisporre la nuova normativa;*
- *sviluppare lo scambio delle "migliori prassi", rafforzare la rete delle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione, esaminando a tal fine la possibilità di un programma finanziato dalla Comunità. Le prime priorità per tale cooperazione potrebbero essere la criminalità giovanile e urbana e quella connessa alla droga."*

Il 29 novembre 2000 la Commissione ha presentato una **comunicazione** al Consiglio e al Parlamento europeo "La prevenzione della criminalità nell'Unione europea - Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario".⁴ Tale comunicazione è stata il primo passo della Commissione per individuare settori prioritari per la prevenzione della criminalità a livello dell'UE e per contribuire ad elaborare un'efficace strategia dell'UE. A seguito della comunicazione, vi sono stati importanti sviluppi come la creazione del Forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata⁵, la creazione della rete europea per la prevenzione della criminalità⁶ e l'adozione

¹ GU C 251 del 15 agosto 1997.

² GU C 19 del 23.1.1999, p. 1. Piano d'azione del 3 dicembre 1998 del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Piano d'azione di Vienna

³ GU C 124 del 3 maggio 2000.

⁴ COM(2000) 786 def. del 29 novembre 2000

⁵ La creazione del Forum era prevista dalla comunicazione della Commissione di cui alla nota 1. Una prima riunione plenaria si è svolta il 17 e il 18 maggio 2001.

⁶ Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 (GU L 153 del 8.6.2001)

4

di una decisione del Consiglio che istituisce il programma Hippokrates per cofinanziare progetti di cooperazione tra Stati membri.⁷

Inoltre, è stato inserito uno specifico tema di ricerca sulla prevenzione della criminalità nel VI programma quadro RST dell'UE (Ricerca e Sviluppo tecnologico). Ciò contribuirà, tra l'altro, a definire strumenti comuni per misurare la portata e la natura della criminalità, per valutare strategie per la riduzione della criminalità e per analizzare quali sono i rischi a lungo termine. Come quella del 2000, anche l'attuale comunicazione evidenzia la responsabilità primaria degli Stati membri nel settore della prevenzione dal momento che i reati giovanili, urbani e

legati alla droga si verificano a livello locale. Al fine di sostenere efficacemente le attività di prevenzione della criminalità negli Stati membri, di evitare sovrapposizione di interventi e di utilizzare in maniera più efficace le risorse, devono essere intraprese alcune attività di cooperazione a livello dell'UE.

Il **progetto di trattato costituzionale** preparato dalla convenzione sul futuro dell'Europa ribadisce la necessità di continuare a dedicare adeguata attenzione alla prevenzione della criminalità nell'articolo III 173 che afferma che la legge o la legge quadro europea può stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità (senza il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri).

1.2. Definizioni

1.2.1. Il concetto di criminalità comune

La comunicazione si limita alla prevenzione della criminalità non organizzata. La Commissione ritiene che tali forme di criminalità possano essere meglio definite come criminalità comune perché in quanto questa comprende tutti i tipi di reati che sono commessi frequentemente e le cui vittime sono facilmente identificabili. La criminalità comune è la causa principale di preoccupazione dei cittadini europei. Di solito, si tratta di reati commessi contro la proprietà e che spesso comportano violenza fisica. Si tratta di furti nelle case o nelle automobili, aggressioni comuni, rapine stradali, etc. Tali tipi di reato rientrano nei tre grandi settori prioritari individuati dal Consiglio europeo di Tampere: delinquenza giovanile, criminalità urbana e criminalità connessa alla droga. Un'importante caratteristica della criminalità comune è che essa mostra quali siano le famiglie e i cittadini più vulnerabili, circostanza che ha ripercussioni sulle politiche di prevenzione, segnatamente quelle che mirano più a combattere la piaga ordinaria rappresentata da tale forma di criminalità che a ridurre il numero di reati da "prima pagina" dei giornali commessi per lo più dalla criminalità organizzata.⁹

⁷ GU L 186 del 7 luglio 2001.

⁸ INRA (maggio 2003). Sicurezza pubblica, esposizione ai problemi e alla criminalità connessi alla droga: Sondaggio di pubblica opinione.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/prGUects.html

⁹ Van Dijk, Jan J.M. (1994). Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders. *British Journal of Criminology*, vol. 34, n. 2, pp. 105-121.

5

Non bisogna neanche sottovalutare l'importanza della criminalità comune in termini di costo finanziario per la società¹⁰, anche se le stime relative a tali costi variano da uno Stato membro all'altro¹¹. Inoltre, gli studi hanno dimostrato che questo tipo di criminalità è spesso il primo passo prima di passare a forme più gravi di criminalità, come la criminalità organizzata. Investire nella prevenzione della criminalità comune contribuirebbe quindi alla riduzione di forme più gravi di criminalità.¹²

1.2.2. Il concetto di prevenzione della criminalità

Ai fini della presente comunicazione, la Commissione propone di utilizzare la definizione di prevenzione della criminalità proposta dalla decisione del Consiglio del maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (EUCPN). Secondo tale definizione, "... la prevenzione della criminalità riguarda tutte le misure atte a, o che contribuiscono in altro modo, a contrastare la criminalità e a diminuire il sentimento di insicurezza, di natura sia quantitativa che qualitativa, da essa generato nei cittadini, scoraggiando direttamente le attività criminali o mediante il ricorso a politiche e interventi destinati a ridurre il potenziale di criminalità e a limitarne le cause. Essa si avvale delle azioni dei governi, delle autorità competenti, delle autorità giudiziarie del settore penale, delle autorità locali e delle associazioni impegnate in tale settore da esse istituite in Europa, degli operatori del settore privato e del volontariato, dei ricercatori e dei cittadini, con il sostegno dei mezzi di comunicazione".¹³

Pertanto, le misure preventive dovrebbero non solo riguardare la criminalità *stricto sensu*, ma anche i “comportamenti antisociali”, che costituiscono una sorta di “preliminari” dei reati. Esempi di tali comportamenti si riscontrano in quartieri rumorosi, caratterizzati dalla presenza di gruppi di teenagers senza nulla da fare, da ubriaconi e attaccabrighe, da spazzatura e rifiuti sparsi, da ambienti ed abitazioni degradate. Tali condizioni possono ripercuotersi sulla rigenerazione delle zone svantaggiate, creando un ambiente in cui può attecchire la criminalità. I comportamenti antisociali minano il senso di sicurezza e responsabilità che è invece necessario affinché i cittadini partecipino alla vita della comunità. Nella prospettiva della prevenzione, è un settore su cui è importante concentrarsi.

10 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. L'Aia: Ministero della Giustizia, RDC.

2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (luglio 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Londra: Direzione della ricerca, dello sviluppo e delle statistiche del Ministero dell'Interno. 3) EUCPN (ottobre 2003). *Crime Trends in the EU*. Bruxelles: Commissione europea, DG JAI, Segretariato EUCPN.

11 Le stime nazionali più sofisticate dei costi sono disponibili per l'Inghilterra e il Galles, per le quali il Ministero dell'Interno ha pubblicato una relazione ben documentata e analizzata che indica che i costi annui della criminalità si elevano a 60 miliardi di sterline, ovvero l'equivalente di 1.700 euro per cittadino, nel 2000. Tali costi includevano i costi di misure preventive come la sicurezza privata (il 9% circa); delle conseguenze come l'impatto sulle vittime del danno subito, delle sofferenze patite e della degradazione dell'ambiente di vita (circa il 71 %); e delle misure prese per porre rimedio a tali problemi, come le spese operative relative al mantenimento dell'ordine, ai tribunali e alle sanzioni (circa il 20%). Brand, Sam & Price, Richard (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. Londra: Direzione della ricerca, dello sviluppo e delle statistiche del Ministero dell'Interno.

12 Kleemans, E. & Van De Bunt, H.G. (1999). Social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, vol. 5, n. 1, pp. 19-36

Sampson, R.J. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, vol. 277, 15 agosto, pp. 2-25.

13 Cfr. l'articolo 1.3 della decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, GU L 153, 8.6.2001, p. 1.

6

costituivano degli strumenti efficaci per ridurre la criminalità:

- Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: Ministero della giustizia degli USA. Disponibile all'indirizzo:

<http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>

- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. Londra: Ministero degli Interni. Disponibile all'indirizzo: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>

- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.

- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-preventionintl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>

- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>

- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.

- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.

EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf

16 Willemse, Hans M. (1998). Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands. *Security Journal*, vol. 7, n. 3, pp. 177-184.

17 Center for the Study and Prevention of Violence / CSPV (2003). Model programs and promising programs. <http://www.colorado.edu/cspv/bleuprints/default.htm>

7

19 http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

20 È stata promossa una rete più ampia ed è stato concesso un sostegno all'Associazione europea per l'istruzione negli istituti carcerari (EPEA) per consolidare ed estendere le sue attività. In tale ottica occorre prestare attenzione alla formazione di educatori carcerari (e di agenti carcerari che svolgono un

ruolo fondamentale nella creazione di un ambiente educativo favorevole).

8