



Bruxelles, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione di valutazione sulla rete europea di prevenzione della criminalità

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione di valutazione sulla rete europea di prevenzione della criminalità

1. INTRODUZIONE

La prevenzione della criminalità è riconosciuta come uno strumento importante per contribuire alla sicurezza del cittadino. Il **trattato di Lisbona** la cita tra gli elementi fondamentali per la creazione e il mantenimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹. L'importanza della prevenzione della criminalità è stata ribadita anche dal **programma di Stoccolma**, nel quale si afferma: *“Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci, fra le quali la promozione dell'inclusione sociale, per evitarne proprio l'insorgenza, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, interventi amministrativi e la promozione della cooperazione fra le autorità amministrative, i cittadini dell'Unione che hanno esperienze simili e soffrono in modo simile nel quotidiano per la criminalità e il conseguente senso d'insicurezza”*.

In Europa le analisi costi-benefici connesse a programmi di prevenzione della criminalità o a studi sui costi della criminalità², che possono essere utilizzati per sviluppare misure di prevenzione della criminalità, non costituiscono ancora una pratica comune, ma gli studi disponibili nei paesi che vantano una maggiore tradizione in quest'ambito (Stati Uniti, Regno Unito, Nuova Zelanda e Australia) indicano che la prevenzione della criminalità “funziona” e che in ogni caso i costi della criminalità (compresi i danni sia materiali che psicologici causati alle vittime) sono molto spesso superiori ai costi sostenuti per prevenirla. Anche organismi specializzati delle Nazioni Unite³ promuovono e sostengono attivamente il passaggio graduale a metodi innovativi di prevenzione, anziché di punizione, della criminalità.

La rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) è stata istituita dalla decisione del Consiglio 2001/427/GAI, abrogata dalla **decisione del Consiglio 2009/902/GAI**. L'obiettivo principale della decisione del Consiglio del maggio 2001 che istituiva la REPC era promuovere azioni di prevenzione della criminalità e fornire mezzi per condividere le buone pratiche in questo ambito importante. Nel 2009 una nuova decisione del Consiglio ha specificato le funzioni della REPC:

¹ L'articolo 2 del trattato di Lisbona recita: *“L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:IT:PDF>).

² Tra gli esempi figurano i costi della violenza (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein and Miller, 2007) o della violenza sessuale (Miller, Taylor and Sheppard, 2007), il costo dei reati connessi all'alcol (Miller, Levy, Cohen and Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer and Taylor, 2006), il costo della paura della criminalità (Dolan and Peasgood, 2007), il costo della criminalità in Stati specifici (Aos et al., 2001) e il costo dell'assistenza per la salute mentale (Cohen and Miller, 1998).

³ Rete di informazione in materia di criminalità e giustizia (Crime and Justice Information Network), Centro per la prevenzione della criminalità internazionale (Centre for International Crime Prevention), Ufficio per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità (Office for Drug Control and Crime Prevention) delle Nazioni Unite (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- facilitare la cooperazione, i contatti e gli scambi d'informazioni e di esperienze tra gli operatori nel settore della prevenzione della criminalità;
- raccogliere informazioni, valutarle e comunicare le informazioni valutate, incluse le buone prassi sulle azioni di prevenzione in atto;
- organizzare conferenze, in particolare una conferenza annuale sulle migliori prassi, ed altre attività, compreso il premio annuale europeo per la prevenzione della criminalità, intese a raggiungere gli obiettivi della rete e a condividerne ampiamente i risultati;
- fornire la necessaria consulenza al Consiglio e alla Commissione;
- riferire ogni anno al Consiglio sulle proprie attività tramite il consiglio di amministrazione e le competenti strutture operative; il Consiglio è invitato ad approvare la relazione e trasmetterla al Parlamento europeo;
- sviluppare ed attuare un programma di lavoro basato su una strategia chiaramente definita che tenga conto dell'identificazione delle pertinenti minacce della criminalità e della maniera di farvi fronte.

La decisione del Consiglio descrive inoltre la struttura e il quadro operativo della REPC. Oltre a un **consiglio di amministrazione** composto dai **rappresentanti nazionali**, la struttura comprende un **comitato esecutivo**, **punti di contatto**⁴ e un **segretariato**. La Commissione europea è un osservatore⁵ in seno al consiglio di amministrazione e partecipa alle riunioni del comitato esecutivo. Il regolamento della REPC spiega in che modo questi diversi elementi debbano interagire l'uno con l'altro e con terzi.

Gli obiettivi fondamentali della REPC sono stati ribaditi nella **strategia pluriennale** della rete europea di prevenzione della criminalità che è stata adottata dal consiglio di amministrazione nel dicembre 2010 per il periodo fino alla fine del 2015. Il documento descrive più dettagliatamente la missione della REPC, nei seguenti termini: *“Contribuire allo sviluppo e alla promozione di un approccio multidisciplinare e preventivo alla criminalità e al senso d'insicurezza a livello europeo. In quest'ottica, la rete svolge un ruolo fondamentale a sostegno di responsabili politici e operatori del settore a livello europeo, nazionale e locale”*. La strategia pluriennale prosegue definendo la visione, la missione, i gruppi destinatari e gli obiettivi strategici che la REPC deve realizzare nel quinquennio e fornisce orientamenti politici, concentrandosi su quattro tipi di azioni: (i) costituire un punto di riferimento per i gruppi destinatari della REPC, (ii) diffondere conoscenze in materia di prevenzione della criminalità, (iii) sostenere la prevenzione della criminalità a livello nazionale e locale e (iv) sviluppare politiche e strategie dell'UE sulla prevenzione della criminalità.

Sono considerati gruppi destinatari della REPC: (i) operatori del settore e responsabili politici a livello locale, (ii) operatori del settore e responsabili politici a livello nazionale nonché (iii) pertinenti agenzie UE e internazionali, organizzazioni, gruppi di lavoro, eccetera. I programmi di lavoro annuale definiscono poi priorità più specifiche.

⁴ A norma dell'articolo 6 della decisione del Consiglio, i punti di contatto assistono i rappresentanti nazionali nello scambio di informazioni e competenze sulla prevenzione della criminalità a livello nazionale nell'ambito della rete.

⁵ Attualmente sono presenti cinque osservatori, che rappresentano la Croazia, le agenzie dell'UE (Europol, EMCDDA), la Commissione europea e il segretario del Consiglio. Gli osservatori possono partecipare alle attività del consiglio di amministrazione della REPC, ma non hanno diritto di voto.

Attualmente la REPC beneficia del sostegno finanziario del programma ISEC⁶ tramite una sovvenzione di 845 000 EUR per il periodo compreso tra la metà del 2011 e la metà del 2014.

A norma dell'articolo 9 della decisione del Consiglio del 2009, entro il 30 novembre 2012 la Commissione deve presentare al Consiglio una relazione di valutazione in merito alle attività della rete, concentrandosi in particolare sull'efficienza dei lavori della rete e del segretariato, e tenendo debito conto dell'interazione tra la rete ed altri soggetti pertinenti.

Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione a presentare una proposta volta ad istituire un **“osservatorio per la prevenzione della criminalità (OPC)”**, *“i cui compiti consistevano nel raccogliere, analizzare e diffondere conoscenze sulla criminalità, inclusa la criminalità organizzata (dati statistici compresi) e sulla relativa prevenzione, sostenere gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione allorché adottano misure preventive e incentivarli in tal senso e scambiare migliori prassi. L'OPC dovrebbe muovere dalle attività svolte nell'ambito della REPC e dalla valutazione che se ne è tratta. Dovrebbe inglobare o sostituire la REPC avvalendosi di un segretariato all'interno di un'agenzia esistente dell'Unione e funzionando come unità distinta”*. Il programma di Stoccolma aveva stabilito che venisse presentata una proposta entro il 2013.

Il presente documento valuta pertanto il lavoro svolto dalla REPC negli ultimi due anni e mezzo e fornisce raccomandazioni sul futuro, esaminando altresì se sia fattibile l'istituzione di un osservatorio per la prevenzione della criminalità.

2. VALUTAZIONE ESTERNA

Al fine di contribuire all'ulteriore sviluppo della REPC, nei primi mesi del 2012 è stata effettuata una valutazione esterna indipendente⁷. La valutazione ha esaminato alcuni aspetti della REPC, tra cui l'operato della rete negli ultimi due anni e mezzo, nonché la sua organizzazione e la sua governance, fornendo infine una serie di opzioni di sviluppo.

Nel complesso, la valutazione esterna ha concluso che la REPC funziona relativamente bene e ha compiuto buoni progressi riguardo agli obiettivi definiti nella decisione del Consiglio del 2009 e nella strategia pluriennale 2010-2015. In seguito all'adozione della decisione del Consiglio del 2009 e alle attività di monitoraggio, la strategia e i gruppi destinatari della REPC sono stati definiti molto più chiaramente. La rete europea di prevenzione della criminalità è stata rafforzata e professionalizzata, in particolare dopo l'istituzione del nuovo segretariato, che ha fornito un sostegno prezioso alle attività della rete.

Rispetto alla situazione in cui è stata condotta l'ultima valutazione⁸, sono state colmate molte lacune, le attività della REPC sono più mirate e sono state migliorate la qualità e la quantità dei prodotti realizzati. Per esempio, dal 2012 il segretariato della REPC elabora **“documenti tematici”**. Il primo documento, su *“Sport, scienza e arte nella prevenzione della criminalità tra bambini e giovani”*, si basava sul lavoro portato a termine dall'ex trio di presidenza. Nel

⁶ Programma di sostegno finanziario della Commissione europea “Prevenzione e lotta contro la criminalità” (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm).

⁷ La valutazione è stata effettuata dal *Centre for Strategy and Evaluation Services* (CSES). Lo studio è disponibile sul sito Internet della DG HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

⁸ Valutazione della REPC condotta nel 2008-2009 dal CSES: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf).

giugno 2012 il segretariato della REPC ha pubblicato la prima relazione semestrale **“Monitoraggio europeo della prevenzione della criminalità”** (*European Crime Prevention Monitor*), che presenta informazioni su situazioni e tendenze della criminalità sulla base di statistiche, indagini e relazioni provenienti da fonti diverse. L’obiettivo di queste relazioni è fornire una panoramica breve ed essenziale, ma scelta, della situazione e delle tendenze sulla criminalità e sulla prevenzione della criminalità. I gruppi destinatari sono operatori del settore e responsabili politici a livello locale, nazionale ed europeo.

Inoltre, nuove iniziative quali l’istituzione di una **banca dati delle parti interessate**, la diffusione di **una newsletter di nuova concezione**, i **“world café”** organizzati durante le riunioni del consiglio di amministrazione e il lancio di una **indagine di riscontro presso le parti interessate** hanno contribuito tutte a migliorare la cooperazione, i contatti, gli scambi d’informazioni e di esperienze tra gli operatori nel settore della prevenzione della criminalità (per esempio, la strategia nazionale di prevenzione della criminalità recentemente adottata dalla Bulgaria ha attinto ampiamente alle informazioni fornite dalla REPC). Nelle riunioni del consiglio di amministrazione della rete europea di prevenzione della criminalità si è discusso in misura crescente di punti sostanziali piuttosto che di questioni procedurali. Ora un maggior numero di Stati membri partecipa al **concorso per il conferimento del premio europeo per la prevenzione della criminalità**.

Tra le altre attività sostanziali figurano in tutto **18 progetti di ricerca** che dal 2009 hanno ricevuto sostegno nell’ambito dei programmi di lavoro della REPC. Tali progetti riguardavano la prevenzione della violenza domestica, la giustizia riparativa, l’elaborazione di stime del costo economico della criminalità, lo sviluppo di misure amministrative volte a combattere la criminalità organizzata, la riduzione della recidiva tra i giovani, la mediazione di vicinato, la promozione dell’inclusione sociale, lo sviluppo di buone pratiche di gestione dei conflitti comunitari, eccetera. Sul sito Internet della REPC è possibile consultare i risultati di tutti i progetti. Nel 2008 è stato prodotto un numero considerevole di **revisioni sistematiche** su varie iniziative e azioni volte a prevenire le attività criminali. In seguito, tuttavia, non sono state pubblicate altre revisioni sistematiche fino a maggio 2012, quando la rete danese di prevenzione della criminalità ha pubblicato sul sito Internet della REPC una revisione sistematica sull’efficacia delle attività ricreative e di tutoraggio per i giovani a rischio.

Nonostante i suoi limiti tecnici, il sito Internet della REPC dispone ora di una **banca dati** delle buone pratiche più articolata **consultabile online** nonché di **informazioni** aggiornate su **strategie e misure di prevenzione della criminalità**.

Tuttavia, la valutazione esterna ha individuato anche **una serie di carenze**: (1) la valutazione non ha dimostrato che le attività della REPC siano sempre collegate alle priorità in materia di prevenzione della criminalità con cui sono confrontati l’UE e gli Stati membri; (2) in generale i prodotti della REPC sono utili e di buona qualità, ma è possibile adattarli di più ai gruppi destinatari; (3) in generale la REPC riesce a raggiungere più facilmente i gruppi destinatari a livello nazionale o di Unione europea che a quelli livello locale (nonostante i due prodotti di cui sopra, i documenti tematici e la relazione “Monitoraggio europeo della prevenzione della criminalità”, siano specificamente rivolti a operatori del settore a livello nazionale e locale); (4) un numero considerevole di progetti di prevenzione della criminalità sostenuti dal programma ISEC viene attuato senza che la REPC vi sia associata o ne sia informata; (5) le presidenze di turno variano notevolmente in termini di capacità di guidare la REPC; (6) non è stata attuata l’intenzione di rendere disponibili sul sito Internet documenti chiave in varie lingue dell’UE al fine di raggiungere un bacino di lettori più ampio e di fornire documentazione di sostegno alle parti interessate, in particolare a livello locale; (7) molti dei punti di contatto non sembrano fornire

alcun valore aggiunto al funzionamento e alla visibilità della REPC e in numerosi Stati membri non esistono punti di contatto; (8) le azioni della REPC sono sostenute da finanziamenti relativamente modesti e le sue attività e realizzazioni sono proporzionate alle entrate finanziarie; (9) è necessario un maggiore impegno per accrescere la visibilità della REPC.

3. IL RUOLO DELLA REPC

Per buona parte dell'ultimo decennio, la rete europea di prevenzione della criminalità si è sviluppata in assenza di un quadro legislativo forte a livello dell'UE. L'Unione europea aveva una competenza limitata⁹ nella prevenzione della criminalità e, laddove aveva poteri in tal senso, questi ultimi potevano essere esercitati principalmente nel settore della criminalità organizzata. Con le modifiche apportate dal trattato di Lisbona al trattato sull'Unione europea (TUE) e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è stato conferito all'UE un ruolo più forte nella prevenzione della criminalità.

L'articolo 84 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dichiara infatti che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, *“possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”*.

Nel complesso si può affermare che la dimensione della prevenzione della criminalità dell'UE è stata rafforzata in molti modi negli ultimi anni, anche tramite una serie di iniziative adottate per sostenere l'impegno degli Stati membri nella lotta contro le attività criminali¹⁰. Dato che la criminalità ha un carattere sempre più transfrontaliero e che la distinzione tra la criminalità organizzata e la cosiddetta criminalità comune è labile¹¹, è necessario disporre di un quadro UE efficace affinché gli sforzi di prevenzione della criminalità a tutti i livelli abbiano maggiori possibilità di successo.

⁹ L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea recita: “Conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”. L'articolo 29, secondo comma, contiene il seguente riferimento: “[...] prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, [...]” (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/ce321/ce32120061229it00010331.pdf>).

¹⁰ Sono state inserite disposizioni specifiche sulla prevenzione della criminalità nella direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (articolo 18), nonché nella direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (articolo 23). Una delle priorità fondamentali della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) – COM(2012)286 final – è la prevenzione della tratta di esseri umani (priorità B).

¹¹ I reati commessi da gruppi criminali “itineranti” mobili sono un buon esempio di questa labile distinzione tra criminalità comune e organizzata. Tali reati comprendono il taccheggio, il furto di metalli, il furto durante il trasporto, il furto con scasso e il borseggio.

I tassi di criminalità in Europa sono diminuiti per molti anni¹², ma in alcuni Stati membri dell'UE¹³ vi sono ora segnali di un'inversione di tendenza, dovuta forse agli effetti della recessione economica¹⁴. Inoltre, le preoccupazioni dei cittadini dell'UE in materia di sicurezza restano forti¹⁵. Di conseguenza, la prevenzione della criminalità – e la collaborazione a livello UE per promuoverla – resta una priorità per i principali componenti della REPC e per i cittadini dell'UE in generale¹⁶. Le motivazioni a favore di un ulteriore sviluppo della REPC restano pertanto valide.

4. SVILUPPO FUTURO DELLA REPC

La sezione seguente contiene raccomandazioni volte ad affrontare le carenze individuate nel corso della valutazione esterna, le più salienti delle quali sono la necessità di occuparsi della visibilità della REPC¹⁷ e – collegata a questa – la necessità di allineare meglio le attività della rete alle priorità concordate a livello UE, anche attraverso la creazione di sinergie con altre iniziative e altri organismi. Tale approccio permetterà di svolgere azioni più mirate e di sviluppare le conoscenze in sfere di criminalità specifiche, ottenendo maggior valore aggiunto nell'interazione sia a livello locale che a livello dell'UE e ovviando così anche al problema della mancanza di visibilità.

4.1. Quali sono le modifiche principali che occorre apportare alla REPC?

In primo luogo, potrebbe essere adottata una serie di misure per migliorare il *funzionamento, l'impatto e il valore aggiunto* della REPC.

- (1) La REPC deve **allineare** più sistematicamente **le proprie priorità alle priorità concordate a livello UE**, comprese quelle definite nella strategia di sicurezza interna, nel ciclo politico dell'UE e in altre iniziative connesse alla sicurezza

¹² Nella maggior parte dei paesi dell'UE i livelli di criminalità sono diminuiti costantemente intorno al 2002-2003, benché in alcuni Stati membri si sia registrata una tendenza al rialzo (Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Svezia). I paesi in cui la diminuzione della criminalità in generale è risultata più marcata sono stati Cipro, Grecia, Malta, Polonia e Regno Unito. Dati recenti indicano per il Regno Unito (reati registrati dalla polizia in Inghilterra e Galles) un'ulteriore riduzione del 4,2% tra l'anno terminato nel marzo 2011 e quello terminato nel marzo 2012. Il numero totale di reati registrati per nove delle dieci categorie principali di reati è diminuito rispetto all'anno precedente, con una riduzione del danno penale pari quasi al 10% (fonte: tabelle della polizia del Regno Unito). Al di là di queste tendenze generali esistono tuttavia differenze considerevoli nello sviluppo di tipologie specifiche di reato. Dal 2006-2007 la polizia ha registrato un maggior numero di reati in una serie di Stati membri, in particolare per quanto riguarda il furto con scasso e il traffico di droga. D'altro canto, tra i reati registrati quello per cui si è riscontrata la diminuzione più considerevole è stato il furto di autoveicoli, seguito da reati violenti e rapine (Fonte: Eurostat, *Statistics in Focus on crime and criminal justice: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF*).

¹³ Si vedano le notizie riportate dai mezzi di comunicazione sulla Grecia (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Cfr. anche la relazione OCTA (valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità) del 2011, pag. 6: “La recente crisi economica globale e i vincoli finanziari connessi hanno reso le comunità più tolleranti nei confronti dei prodotti illeciti, in particolare, delle merci contraffatte”.

¹⁵ Nove europei su dieci ritengono che la criminalità organizzata costituisca una minaccia considerevole per la sicurezza dell'UE; cfr. Eurobarometro n. 371 (2011), pag. 28.

¹⁶ Nell'indagine svolta presso le principali parti interessate per questa valutazione, quasi due terzi (65,2%) degli interpellati ha indicato che la collaborazione tra Stati membri a livello UE per promuovere la prevenzione della criminalità è “molto” o “abbastanza” importante. Questo dato conferma i risultati della relazione speciale Eurobarometro n. 380 “Awareness of Home Affairs (Conoscenza degli Affari interni)”, giugno 2012, pagg. 51-60, in cui si affermava che nove europei su dieci (91%) concordavano sulla necessità di una più stretta collaborazione tra le istituzioni UE e i governi dei singoli Stati membri ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità.

¹⁷ Il tasso di risposta all'indagine, generalmente basso, nonché il numero elevato di “non so” sono solo due esempi del fatto che la REPC e le sue attività non sono ancora molto conosciute.

approvate dagli Stati membri dell'UE (per esempio, esistono ovvi collegamenti tra la REPC e la rete informale di punti di contatto sull'approccio amministrativo¹⁸ volta a prevenire e combattere la criminalità organizzata¹⁹, che potrebbero essere proficuamente e ulteriormente esplorati).

- (2) In collegamento a quanto sopra indicato, la REPC deve rafforzare il proprio ruolo nell'apportare **contributi al processo decisionale dell'UE e degli Stati membri** nel settore della prevenzione della criminalità. Al momento i contributi della REPC a livello dell'UE restano modesti.
- (3) Un approccio più strategico per definire le attività della REPC e rafforzarne il ruolo per quanto riguarda il contributo al processo decisionale a livello dell'UE e degli Stati membri dev'essere sostenuto dallo sviluppo a lungo termine di una **funzione di monitoraggio analoga a quella svolta da un osservatorio**²⁰. La creazione di una base di conoscenze migliore sulla prevenzione della criminalità a livello dell'UE dev'essere realizzata soprattutto con il ricorso ai dati disponibili (per esempio forniti da Europol ed Eurostat), evitando al contempo eventuali sovrapposizioni con iniziative esistenti.
- (4) Per sostenere tali attività di monitoraggio, la REPC deve proseguire la propria **collaborazione**²¹ con Eurostat e altri al fine di introdurre informazioni statistiche migliori a livello dell'UE, ma anche di evitare eventuali sovrapposizioni con attività già in corso o programmate.
- (5) La REPC deve **sviluppare** ulteriormente i **propri prodotti** al fine di aumentare la capacità di rispondere alle esigenze delle principali parti interessate, purché siano disponibili le risorse necessarie. Il segretariato della REPC ha un ruolo importante da svolgere a questo proposito. Analogamente, gli Stati membri devono essere incoraggiati a contribuire in maniera più attiva al lavoro della REPC (ad esempio fornendole dati a scadenze più regolari o segnalandole migliori pratiche), garantendo in tal modo la realizzazione di risultati di migliore qualità.
- (6) Una priorità fondamentale della REPC dev'essere la produzione di **documentazione relativa alle buone pratiche per gli operatori del settore della prevenzione della criminalità a livello regionale e locale**, anche su richiesta. La REPC potrà realizzare

¹⁸ Il cosiddetto "approccio amministrativo" di lotta alla criminalità organizzata può essere descritto come una combinazione di strumenti a livello amministrativo volta a impedire alla criminalità organizzata di infiltrarsi nel settore pubblico, nell'economia o in altri settori chiave dell'amministrazione pubblica. Le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro i reati commessi da gruppi criminali mobili (itineranti) adottate nel novembre 2010 contenevano disposizioni per la creazione di una rete informale di punti di contatto sull'approccio amministrativo (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf). La rete è stata istituita nel 2011, ma non ha il sostegno di un segretariato.

¹⁹ La decisione del Consiglio che istituisce la REPC (articolo 2, paragrafo 2) consente alla rete di esaminare "tutte le misure che mirano, o altrimenti concorrono, a contrastare la criminalità e a diminuire il senso di insicurezza dei cittadini...". Analogamente, la strategia pluriennale della REPC dichiara che la rete europea di prevenzione della criminalità deve contribuire "alla promozione di un approccio multidisciplinare e preventivo nei confronti della criminalità". Per ragioni di efficienza e sostenibilità devono esistere maggiori sinergie tra la REPC e la rete, possibilmente anche dal punto di vista organizzativo.

²⁰ Tale approccio potrebbe comprendere una migliore comprensione delle tendenze della criminalità nell'UE e negli Stati membri, con la definizione di una panoramica dei dispositivi istituzionali, delle strategie e delle politiche di prevenzione della criminalità degli Stati membri (alcune di queste informazioni sono già disponibili) e, per quanto possibile, una valutazione dell'impatto che le misure di prevenzione della criminalità hanno su tipi differenti di attività criminale.

²¹ La REPC ed Eurostat fanno entrambi parte del gruppo di esperti che aiuta la Commissione nell'attuazione del piano d'azione 2011-2015 sulle statistiche in materia di criminalità: cfr. COM(2011) 713 definitivo.

questo obiettivo se intensificherà i collegamenti in rete a livello di Unione europea coinvolgendo gli operatori del settore e se saprà trasformare i risultati di questa e altre attività (quali il premio europeo per la prevenzione della criminalità) in materiale utile.

- (7) Durante il periodo in esame, la REPC ha instaurato **relazioni più strette con una serie di altri organismi**. A tale proposito occorre dare priorità a Eurostat, CEPOL (a causa della possibilità di rafforzare la capacità della REPC di raggiungere gli operatori del settore a livello locale) ed Europol (alla luce del ruolo che Europol può svolgere contribuendo a individuare priorità e sfide future nella lotta alla criminalità organizzata).
- (8) Occorre migliorare il contenuto, la progettazione e la facilità d'uso del **sito Internet della REPC**, preferibilmente creando un nuovo sito; sembra infatti che quello attuale abbia raggiunto il limite massimo per quanto riguarda le possibilità tecniche di adeguamento alle esigenze degli utenti.

In secondo luogo, benché le modifiche introdotte dalla decisione del Consiglio del 2009 abbiano rafforzato *l'organizzazione e la governance* della REPC, potrebbero essere apportati ulteriori miglioramenti tramite una serie di misure.

- (1) Permane una notevole differenza **nell'efficacia e nella capacità delle presidenze di turno della REPC** di guidare la rete. Benché la rotazione delle presidenze resti importante, principalmente ai fini della "responsabilizzazione" degli Stati membri dell'UE, questi ultimi devono impegnarsi ad assegnare risorse sufficienti alla presidenza della REPC. Il segretariato dev'essere strettamente coinvolto nell'attività di sostegno alla pianificazione e alla realizzazione delle priorità.
- (2) Occorre inoltre definire più dettagliatamente il **ruolo dei rappresentanti nazionali (membri del consiglio di amministrazione della REPC)**, specialmente per quanto riguarda la promozione della REPC nei loro paesi. I rappresentanti nazionali degli Stati membri che hanno aderito all'UE nello scorso decennio riscontrano ancora difficoltà di apprendimento per quanto riguarda l'integrazione della prevenzione della criminalità nella loro politica di sicurezza globale. La REPC è per loro in primo luogo un'utile fonte di informazione e ispirazione. La maggior parte degli altri Stati membri ha un'esperienza di lunga data nella prevenzione della criminalità, attivamente condivisa da alcuni di loro. Ciononostante, il successo della REPC dipende in maniera decisiva dal contributo attivo fornito da tutti i rappresentanti nazionali alle attività della rete, durante e dopo le riunioni del consiglio di amministrazione.
- (3) È necessario chiarire il ruolo degli **osservatori** del consiglio di amministrazione della REPC precisando (a) chi deve godere di questo status e (b) che continueranno a godere di tale status soltanto coloro che partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione.
- (4) Poiché sono pochi gli elementi che attestano il valore aggiunto apportato dai **punti di contatto** della REPC nella promozione della rete e delle sue attività, è necessario rivedere e quanto meno definire meglio il loro ruolo²², per esempio facendo sì che tutti gli Stati membri nominino punti di contatto nazionali i quali, successivamente, dovrebbero diventare una rete attiva di operatori del settore della prevenzione della criminalità, strettamente associata al lavoro della REPC. In alternativa, il concetto

²²

Per il ruolo dei punti di contatto previsto dalla decisione del Consiglio cfr. la nota 4.

dei punti di contatto della REPC potrebbe essere completamente abbandonato e sostituito, per esempio, da reti di studiosi che forniscano caso per caso contributi scientifici alle attività della REPC.

- (5) Nel complesso la ricerca conferma il buon funzionamento del **segretariato** della REPC a sostegno della rete, nonostante la sua capacità limitata (tre persone a tempo pieno). Di fatto, l'istituzione del segretariato è probabilmente la modifica strutturale che ha più contribuito a migliorare l'operato della rete in generale. Un segretariato più forte rappresenterebbe un elemento importante per l'ulteriore sviluppo della REPC.

4.2. La REPC o un “osservatorio per la prevenzione della criminalità” quale previsto dal programma di Stoccolma

Benché non esista una definizione univoca di “osservatorio” a livello dell'UE, è generalmente riconosciuto che le funzioni e le attività fondamentali che accomunano gli osservatori europei (o le organizzazioni aventi le caratteristiche di un osservatorio) sono almeno le seguenti:

1. **raccogliere, controllare, analizzare, interpretare e diffondere** periodicamente a tutte le parti interessate **dati** riguardanti uno specifico settore politico nei differenti paesi, al fine di fornire all'UE e ai suoi Stati un quadro generale della situazione, delle misure o delle attività progettate nelle loro rispettive sfere di responsabilità;
2. individuare **le migliori pratiche e le tendenze emergenti** negli Stati membri, spesso sulla base di un **insieme comune di indicatori chiave** che permetta, in una certa misura, di confrontare gli Stati tra loro;
3. elaborare una serie di **documenti tecnici, relazioni, studi e altri prodotti** specificamente finalizzati alla divulgazione delle informazioni a gruppi destinatari quali i responsabili decisionali, le comunità accademiche, gli operatori del settore e il pubblico;
4. promuovere **il collegamento in rete e lo scambio tra parti interessate** tramite gruppi di lavoro, forum e/o riunioni.

Attualmente la REPC ha solo le caratteristiche embrionali di un “osservatorio”.

Oltre alle conclusioni e raccomandazioni specifiche sopra enunciate, la valutazione esterna ha esaminato varie opzioni più generali relative allo sviluppo della REPC, tra cui il mantenimento dello status quo, il rafforzamento della rete europea di prevenzione della criminalità, l'istituzione di un osservatorio europeo per la prevenzione della criminalità e lo smantellamento della REPC.

Opzione 1: status quo

Se venisse mantenuta la situazione attuale, la REPC potrebbe probabilmente continuare a funzionare in maniera abbastanza soddisfacente. Tuttavia, questo significherebbe anche che le carenze individuate non verrebbero affrontate e che il valore aggiunto della REPC non verrebbe sfruttato appieno in maniera da poter soddisfare completamente le aspettative sottese alla decisione del 2009. Di conseguenza le principali parti interessate potrebbero perdere interesse per la rete, eventualità che in definitiva rischia di portare all'opzione 4: lo smantellamento della REPC. Per questi e per gli altri motivi illustrati all'opzione 4, l'opzione 1 non è raccomandata.

Opzione 2: REPC +

Per consolidare i progressi compiuti finora e consentire un ulteriore sviluppo graduale in linea con le raccomandazioni di cui alla sezione IV.1, la capacità della REPC verrebbe accresciuta in modo che essa possa affrontare le priorità delle principali parti interessate, grazie a un segretariato rafforzato e ad una serie di misure che aumenterebbero la visibilità della rete. Sarebbe possibile ottenere questi miglioramenti raddoppiando le risorse attualmente molto modeste della rete, per un importo che rappresenterebbe ancora un bilancio relativamente esiguo rispetto a quello di cui sono dotate reti simili. I costi aggiuntivi potrebbero comprendere (i) l'allargamento del segretariato (stimato a 180 000 EUR per l'assunzione di altri due membri dell'organico per due anni = 360 000 EUR), (ii) lo sviluppo e la manutenzione del sito Internet (= 150 000 EUR per un periodo di due anni) e (iii) il rafforzamento del ruolo/del collegamento in rete dei punti di contatto o, in alternativa, la creazione di reti di studiosi (per esempio, due riunioni all'anno per due anni = 100 000 EUR). I costi complessivi per la REPC ammonterebbero approssimativamente a 600 000 EUR l'anno o a 1,2 milioni di EUR per due anni, da raffrontare al livello di finanziamento attuale (circa 300 000 EUR²³ l'anno).

Opzione 3: osservatorio europeo per la prevenzione della criminalità

L'istituzione di un osservatorio pienamente operativo rafforzerebbe la capacità della REPC di controllare e analizzare le tendenze nella prevenzione della criminalità. Questo tipo di dati, però, è pertinente soprattutto per le principali parti interessate a livello nazionale, mentre quelle a livello regionale e locale sono interessate piuttosto all'apprendimento dalle buone pratiche e ad altri tipi di prodotti attualmente realizzati dalla REPC. Nel valutare il valore aggiunto di un osservatorio occorre altresì tenere in considerazione i costi che comporterebbe la sua creazione, sostanzialmente superiori a quelli previsti dall'opzione 2. Partendo dai costi stimati per l'opzione 2 (1,2 milioni di EUR), i finanziamenti supplementari necessari potrebbero comprendere (i) l'assunzione di altri due membri del personale del segretariato per contribuire a coordinare la raccolta e l'analisi dei dati dell'osservatorio (180 000 EUR per due anni = 360 000 EUR) e (ii) sovvenzioni ai punti di contatto per la raccolta di dati (in media 25 000 EUR l'anno per Stato membro, per due anni = 1,4 milioni di EUR). I costi complessivi ammonterebbero a circa 3 milioni di EUR per un periodo di due anni. Anche i rischi sono maggiori, a causa della combinazione tra costi relativamente elevati e un riorientamento dell'attenzione che non è necessariamente vantaggioso nella stessa misura per tutte le parti interessate.

Opzione 4: smantellamento della REPC

Si registra un sostegno molto scarso a favore dello smantellamento della REPC. È opinione comune che la rete europea di prevenzione della criminalità produca vantaggi sempre maggiori per gli Stati membri, specialmente a partire dall'adozione della decisione del Consiglio del 2009. Lo smantellamento della REPC ridurrebbe la capacità dell'UE e degli Stati membri di promuovere la prevenzione della criminalità e renderebbe più difficile obbligare gli Stati membri e altre parti interessate principali a contribuire alla preparazione e all'attuazione di modalità di prevenzione della criminalità innovative e intelligenti in maniera complementare alle azioni di contrasto classiche. A risentire maggiormente di tale smantellamento sarebbero gli Stati membri le cui politiche di prevenzione della criminalità sono ancora in una fase iniziale. Poiché le motivazioni alla base della collaborazione a livello

²³ La sovvenzione d'azione di 845 000 EUR, che copre un periodo di tre anni, prevede il cofinanziamento del 5% da parte degli Stati membri dell'UE.

UE sulla prevenzione della criminalità rimangono forti, questa misura non sarebbe conforme alle esigenze delle principali parti interessate. Inoltre, considerato il costo relativamente basso del funzionamento della REPC, i risparmi sarebbero modesti.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La REPC ha dimostrato di essere uno strumento sempre più utile a sostegno dei responsabili politici a livello UE e nazionale, nonché di avere un notevole potenziale di creazione di valore aggiunto a livello locale. Sulla base dei progressi riscontrati, la Commissione è convinta che la REPC continuerà ad adattarsi per rispondere alle nuove sfide.

Per i motivi illustrati nella sezione 4.2, tenuto conto degli sviluppi positivi registrati negli ultimi due anni (e purché vengano prese in considerazione le raccomandazioni di cui alla sezione 4.1.), la Commissione ritiene che **l'istituzione di un osservatorio per la prevenzione della criminalità**, sulla base della REPC o in aggiunta ad essa, per il momento **non corrisponda a una necessità impellente né sia politicamente o finanziariamente auspicabile nel breve periodo.**

Il rafforzamento della REPC (“REPC +”), in particolare tramite l’assegnazione di maggiori risorse al segretariato, costituisce pertanto l’opzione privilegiata, poiché consentirebbe alla REPC di concentrarsi sul consolidamento dei progressi compiuti finora e di migliorare ulteriormente il proprio funzionamento sulla scorta delle raccomandazioni formulate nella sezione IV e nella valutazione esterna. È necessario uno sforzo particolare per aumentare la visibilità delle azioni delle rete e per comunicarle in modo proattivo alle parti interessate. La REPC possiede le caratteristiche embrionali di un “osservatorio”, che potrebbe rafforzare nel corso del tempo. A tale proposito sono già stati avviati lavori preliminari nell’ambito dell’attuale convenzione di sovvenzione finanziata tramite il programma ISEC.

I costi di uno sviluppo graduale della REPC sono stimati approssimativamente a 1,2 milioni di EUR per un periodo di due anni, a partire dalla scadenza dell’attuale sovvenzione d’azione (metà 2014). Gli Stati membri possono decidere di finanziare essi stessi la REPC o, in alternativa, presentare una domanda di cofinanziamento nell’ambito del programma finanziario ISEC (tramite una sovvenzione d’azione).

Indipendentemente da ogni eventuale futura domanda di sostegno finanziario attraverso il programma ISEC, allo sviluppo futuro della REPC deve corrispondere un maggiore impegno di tutti gli Stati membri dell’UE a sostenere attivamente il lavoro della rete.

La Commissione ritiene opportuno istituire un gruppo di lavoro dei membri del consiglio di amministrazione della REPC, sostenuto dal segretariato, per valutare e affrontare le raccomandazioni formulate alla sezione IV della presente relazione nonché nella valutazione esterna.

La Commissione raccomanda di valutare nuovamente nel 2016 il lavoro che la REPC svolgerà nei prossimi tre anni (2013-2015). In quel momento si potrebbe rivalutare se sia utile istituire un osservatorio per la prevenzione della criminalità. La Commissione auspica di discutere sull’ulteriore sviluppo della REPC sulla base della presente relazione, in particolare con le altre istituzioni dell’UE e gli Stati membri.