



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 novembre 2004 (03.01)  
(OR. en)**

**15074/04**

**CORDROGUE 77  
SAN 187  
ENFOPOL 178  
RELEX 564**

**NOTA**

---

del: Segretariato generale

---

al: Consiglio europeo

---

Oggetto: Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2005-2012)

---

## **Prefazione**

1. Il 17/18 giugno 2004 il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio ad approvare proposte entro dicembre 2004 per una nuova strategia dell'Unione europea in materia di droga per il periodo 2005—2012. Il quadro e le priorità stabiliti dalla nuova strategia dovranno costituire la base per due piani d'azione quadriennali dell'UE in materia di droga consecutivi.
2. Questa nuova strategia in materia di droga si basa innanzi tutto sui principi fondamentali del diritto dell'Unione europea e, sotto tutti gli aspetti, conferma i valori su cui è costruita l'Unione: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà, stato di diritto e diritti dell'uomo. Essa si prefigge di tutelare e rafforzare il benessere della società e dell'individuo, proteggere la salute pubblica, offrire un elevato livello di sicurezza per la popolazione e adottare un approccio equilibrato e integrato nei confronti del problema della droga.
3. La strategia si basa altresì sulle pertinenti convenzioni delle Nazioni Unite (convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal protocollo del 1972, convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 e convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988), strumenti giuridici fondamentali per affrontare il problema della droga. Inoltre, la sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sugli stupefacenti, tenutasi nel 1998, ha confermato l'importanza dell'approccio integrato ed equilibrato, secondo il quale il contenimento dell'offerta e la riduzione della domanda sono elementi della politica in materia di droga che si rinforzano reciprocamente.
4. La strategia è stata elaborata nell'attuale contesto giuridico dei trattati UE e CE e si basa sulle rispettive competenze dell'Unione della Comunità e degli Stati membri, tenuto conto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Tiene altresì conto della futura costituzione dell'Unione europea.

Il problema della droga è vissuto in primo luogo a livello locale e nazionale, ma rappresenta una sfida globale che deve essere affrontata in un contesto transnazionale. A tale riguardo, l'azione condotta dall'UE svolge un ruolo importante. A livello generale, gli sforzi dell'UE sono orientati verso il coordinamento di tutti i soggetti interessati. Nel settore della sanità pubblica la Comunità completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione.

Per quanto riguarda i precursori chimici, che possono essere utilizzati per la fabbricazione di sostanze illecite, la legislazione comunitaria prevede un quadro per il controllo del commercio di tali sostanze all'interno della Comunità e tra la Comunità e i paesi terzi. Quanto al riciclaggio di denaro, la legislazione comunitaria prevede una serie di misure per prevenire anche il riciclaggio dei proventi del traffico di stupefacenti.

Nel settore della giustizia e degli affari interni, la cooperazione tra forze di polizia e tra autorità doganali e giudiziarie è un elemento essenziale per la prevenzione e la lotta contro il traffico di droga. In tale contesto, l'adozione della decisione quadro sul traffico di stupefacenti è un'iniziativa importante che stabilisce norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti. Infine, nel campo delle relazioni esterne l'UE è attiva a livello internazionale con una serie di iniziative politiche, come i piani d'azione e il dialogo in materia di droga con varie regioni del mondo, e l'assistenza che presta attraverso i programmi di sviluppo.

5. La strategia dell'Unione europea si prefigge di apportare valore aggiunto alle strategie nazionali, rispettando nel contempo i principi di sussidiarietà e proporzionalità stabiliti nei trattati. Essa sottolinea che gli Stati membri dovrebbero considerare l'impatto delle loro strategie nazionali sugli altri Stati membri, in che modo le singole strategie nazionali possano sostenersi a vicenda, e i contributi che esse possono fornire al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell'Unione europea. La strategia è inoltre intesa a dare spazio alle dinamiche e potenzialità locali, regionali, nazionali e transnazionali e a fare un uso ottimale delle risorse disponibili. Si tiene altresì conto dei vincoli di ordine organizzativo e finanziario che gravano sugli Stati membri e sulle istituzioni dell'UE.
6. Infine, la strategia si basa sulla strategia dell'UE in materia di droga 2000-2004, sul piano d'azione dell'UE in materia di droga 2000-2004 e tiene conto anche della valutazione intermedia del piano d'azione, della risposta che il Consiglio ha dato a tale valutazione e dei risultati della valutazione finale.

## 1. Introduzione

7. I problemi collegati alla droga possono essere affrontati sotto varie prospettive, da quella politica a quella sanitaria, a quella della ricerca fino a quello della pratica quotidiana nel settore e della cooperazione operativa contro il narcotraffico. La legislazione e le politiche attraverso cui prenderà infine forma l'approccio devono tenere conto di tutte queste angolature e riunirle in proposte coerenti e logiche.

8. La situazione attuale dell'UE è descritta nella relazione annuale dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e nella relazione annuale dell'Europol.

I modelli comportamentali del consumo di droghe sono sempre stati diversi nei 25 Stati membri, soprattutto rispetto alle proporzioni, ma sono sorti nuovi problemi in alcuni settori e dai dati non si evince un calo significativo nell'uso. Tuttavia l'incidenza degli effetti nocivi delle droghe per la salute e la mortalità legata alla droga si sono stabilizzate e addirittura ridotte. Sono state potenziate le misure per il trattamento dei tossicodipendenti e si sono diversificati i servizi. Per quanto concerne la riduzione dell'offerta si può concludere che, a dispetto degli sforzi notevoli e spesso coronati da successo sia a livello nazionale sia di UE, il traffico di stupefacenti resta uno dei commerci più redditizi per i gruppi della criminalità organizzata nell'UE. Questi fatti sottolineano la necessità di una posizione attiva sulla droga per i prossimi anni.

9. I risultati della valutazione finale della strategia e del piano d'azione dell'UE in materia di droga 2000-2004 indicano che si sono compiuti progressi nel raggiungere alcuni obiettivi dell'attuale strategia. Inoltre molte azioni espresse nel piano d'azione attuale sono state attuate o sono in fase di attuazione. Tuttavia i dati disponibili non suggeriscono un contenimento significativo del livello del consumo di stupefacenti o una riduzione sostanziale della disponibilità di droga.

I risultati della valutazione finale conducono a concludere che:

- occorre fissare obiettivi e priorità chiari e precisi che possano essere tradotti in indicatori operativi ed azioni nei futuri piani d'azione, con responsabilità e scadenze per la loro attuazione chiaramente definite.
- Occorre realizzare continui progressi nella disponibilità, qualità e comparabilità dell'informazione sul controllo della situazione in materia di droga.

- Gli obiettivi della nuova strategia e dei nuovi piani d'azione in materia di droga dovrebbero essere riflessi nel programma pluriennale che consolida lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
- L'obiettivo primario dei lavori del gruppo orizzontale "Droga" del Consiglio dovrebbe essere quello di far progredire e controllare l'attuazione delle azioni esposte nei futuri piani d'azione dell'UE in materia di droga, nonché quello di rivestire un ruolo principale nel coordinamento dei lavori degli altri gruppi del Consiglio sulle questioni connesse alla droga.

**10.** Considerati i trattati, altri pertinenti documenti europei riguardanti questa politica e l'esperienza dell'ultimo decennio, il Consiglio identifica, per quanto riguarda la droga, due obiettivi generali che si possono sintetizzare come segue:

- l'UE mira a contribuire al conseguimento di un elevato livello di tutela della salute, di benessere e di coesione sociale integrando l'azione degli Stati membri destinata a prevenire e ridurre l'uso di droga, la tossicodipendenza e i rischi connessi per la salute e la società;
- l'UE e i suoi Stati membri mirano ad assicurare un elevato livello di sicurezza per la popolazione intraprendendo azioni intese a contrastare la produzione di droga, il traffico transfrontaliero di droga e la diversione dei precursori, nonché intensificando l'azione di prevenzione diretta contro la criminalità collegata alla droga, tramite un'efficace collaborazione saldamente imperniata su un approccio comune.

Nel perseguire gli obiettivi suddetti l'UE riconosce la sua corresponsabilità nel problema mondiale della droga, sia riguardo al consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope originarie di paesi terzi, sia riguardo alla produzione e all'esportazione di droghe sintetiche in particolare, e intende affrontare tali questioni.

**11.** Il presente approccio integrato, pluridisciplinare ed equilibrato, che consiste nel combinare il contenimento della domanda con la riduzione dell'offerta, continuerà a costituire la base dell'approccio futuro dell'Unione ai problemi legati alla droga. Tale approccio richiede cooperazione e coordinamento. Data l'orizzontalità del problema, essi andranno ulteriormente sviluppati, oltre che in numerosi settori, tra cui l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione e la giustizia e gli affari interni, anche nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi e in seno ai pertinenti consessi internazionali. Un approccio equilibrato al problema della droga necessita inoltre di un'adeguata consultazione con una vasta gamma di centri scientifici, professionisti, rappresentanti delle ONG, della società civile e delle comunità locali.

12. La strategia dell'UE in materia di droga per il 2005-2012 sottolinea l'importanza di potenziare l'uso degli strumenti esistenti, ma mette anche in risalto la volontà dell'UE di svilupparne di nuovi per affrontare le sfide che potrebbero presentarsi nell'attuazione. La strategia propone esplicitamente un approccio "tematico" o "regionale" che può essere opportuno in certi casi. Ciò significa che gli Stati membri confrontati ad un problema comune possono valutare la possibilità di una cooperazione (operativa) rafforzata per affrontarlo in modo efficiente ed efficace. Altri Stati membri, che potrebbero non essere confrontati agli stessi problemi, sono liberi di decidere se partecipare o meno ad iniziative di questo tipo. Il Consiglio, per il tramite del gruppo orizzontale "Droga", sarà informato degli sviluppi significativi in relazione a tali iniziative.
  
13. La strategia si concentra su due settori politici, il contenimento della domanda e la riduzione dell'offerta, e su due tematiche trasversali, la cooperazione internazionale e la ricerca, l'informazione e la valutazione. Per facilitare l'attuazione a livello pratico vi saranno due piani d'azione in materia di droga consecutivi, basati su questa strategia, in cui saranno descritti interventi ed azioni specifici.

La Commissione, consultati l'OEDT e l'Europol, si impegna a presentare all'inizio del 2005 una proposta di piano d'azione, in materia di droga 2005-2008 sul quale sarà consultato il Parlamento europeo e che il Consiglio dovrà approvare.

Si svolgeranno anche opportune consultazioni con un vasto gruppo di esperti, professionisti e rappresentanti della società civile.

La Commissione elaborerà valutazioni annuali dei progressi nella realizzazione delle azioni contenute in questo piano d'azione, da sottoporre al Consiglio. Organizzerà una valutazione d'impatto nel 2008, in attesa di proporre un secondo piano d'azione per il periodo 2009-2012 sul quale dovrà essere consultato il Parlamento europeo e che il Consiglio dovrà approvare. Nel 2009-2012 continueranno ad essere elaborate dalla Commissione valutazioni annuali dei progressi compiuti e, nel 2012, la Commissione organizzerà una valutazione globale della strategia e dei piani d'azione in materia di droga dell'UE che sarà presentata al Consiglio ed al Parlamento europeo.

Entrambi i piani d'azione conterranno un quadro in cui si collocano le azioni proposte e relativo calendario. In funzione della valutazione annuale dei progressi il quadro potrà essere adattato qualora la situazione dell'UE relativamente alla droga subisse modifiche significative nel periodo di attuazione dei piani.

- 14.** Tenuto debito conto dell'attuale situazione in materia di droga in ciascuno dei 25 Stati membri e delle relative differenze riscontrabili a livello di regioni, Stati membri e gruppi di Stati membri, si procederà alla scelta di azioni da includere nei piani d'azione in base a cinque criteri:
1. Le azioni a livello di UE devono offrire un inequivocabile valore aggiunto ed i loro risultati devono essere quantificabili e realistici. I risultati da conseguire andrebbero stabiliti in anticipo.
  2. I piani d'azione devono esplicitamente menzionare i tempi entro cui attuare le azioni (preferibilmente entro il periodo del piano d'azione), nonché le persone preposte alla loro attuazione e alla stesura di relazioni sullo stato di avanzamento delle stesse.
  3. Le attività devono contribuire direttamente al conseguimento almeno di uno degli obiettivi o priorità stabiliti nella strategia.
  4. Gli interventi devono essere efficaci rispetto ai costi.
  5. In ogni settore il numero di interventi o attività deve essere limitato.
- 15.** Le iniziative nel settore del contenimento della domanda o della riduzione dell'offerta potrebbero avere ripercussioni reciproche. Si chiede alla Commissione di tener conto di ciò nello sviluppo di iniziative nel settore del contenimento della domanda e nel settore della riduzione dell'offerta ad esempio privilegiando le ricerche e gli scambi di buone pratiche che mettono in risalto questo nesso. In relazione a tale aspetto la Commissione e il Consiglio si avvarranno costantemente delle conoscenze e della perizia disponibili in seno alle organizzazioni specializzate, sia all'interno (OEDT, Europol, Eurojust e Rete europea di prevenzione della criminalità) che al di fuori (Consiglio d'Europa e UNODC) dell'UE. La Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo saranno parimenti incoraggiati ad assicurare un chiaro coordinamento tra le rispettive attività in materia di droga. In seno al Consiglio sarà il gruppo orizzontale "Droga" a svolgere un ruolo chiave in questo senso.
- 16.** Entro il 2012 dovrebbero essere stati compiuti progressi in relazione a tutte le priorità dei settori definiti nella strategia. Ciò sarà possibile tramite interventi ed azioni a livello di singoli Stati membri, gruppi di Stati membri o Unione europea nel suo insieme, nonché cooperando con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite. La valutazione della strategia e dei piani d'azione in materia di droga sarà condotta dalla Commissione, in collaborazione con l'OEDT, l'Europol e gli Stati membri.

## §2. Coordinamento

17. Il coordinamento è cruciale per la fissazione e la condotta di una strategia efficace contro la droga. L'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione europea rende la questione del coordinamento ancora più urgente. La sua importanza è stata sottolineata dalla comunicazione che la Commissione ha presentato al riguardo alla fine del 2003 <sup>1</sup>. Per ottenere un approccio integrato, pluridisciplinare ed equilibrato al problema, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato il meccanismo di coordinamento dell'UE descritto in appresso, al fine di facilitare e migliorare le attività di cooperazione a tutti i livelli e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della presente strategia e dei piani d'azione che ne conseguiranno. I piani d'azione dovrebbero comprendere azioni che contribuiscano all'ulteriore sviluppo di un meccanismo di coordinamento europeo.
18. Il coordinamento a livello di UE della politica in materia di droga dovrebbe aver luogo tramite il gruppo orizzontale "Droga". La funzione di tale gruppo consiste in primo luogo nell'approntare una politica in materia di droga chiara e coerente che il Consiglio dovrà adottare e, in secondo luogo, nel perseguire l'attuazione della politica stessa per conto del Consiglio. Per far ciò si servirà del meccanismo della presente strategia e dei piani d'azioni che ne conseguiranno al fine di assicurare che le azioni di contrasto delle droghe illecite intraprese a livello dell'UE siano coordinate adeguatamente ed efficacemente tra loro e con le azioni intraprese a livello di Stati membri. Il gruppo orizzontale "Droga" svolgerà il suo ruolo senza impedire ad altri gruppi e istituzioni di svolgere le funzioni che competono loro specificamente, dovrebbe tuttavia:
- controllare e se necessario perseguire le attività di tutti gli altri organi dell'UE che siano pertinenti alla strategia in materia di droga;
  - contribuire ad evitare doppioni tra il gruppo stesso ed altri organi nei lavori in materia di droga;
  - segnalare le carenze;
  - proporre ove occorra il varo di iniziative.

---

<sup>1</sup> CORDROGUE 98 / COM (2003) 681 defn.

19. Per poter svolgere il suo ruolo guida nel settore della lotta alla droga il Gruppo orizzontale dev'essere informato degli sviluppi significativi a livello nazionale e delle attività svolte da altri gruppi del Consiglio interessati, quali i gruppi "Cooperazione di Polizia" e "Cooperazione doganale", il gruppo pluridisciplinare "Criminalità organizzata", il gruppo "Sanità", il gruppo questioni finanziarie e, se pertinenti, i gruppi PESC. Questi gruppi dovrebbero allo stesso tempo non soltanto essere tenuti al corrente del contenuto della strategia in materia di droga, ma anche essere coinvolti nell'attuazione dei piani d'azione.
  
20. Uno dei settori in cui il coordinamento è di grande importanza è quello della cooperazione internazionale (ossia al di fuori dell'UE). Occorre un coordinamento più efficace tra l'UE e i suoi partner internazionali ed europei. Il gruppo orizzontale dovrebbe consacrare regolarmente la sua attenzione agli aspetti esterni della politica in materia di droga. Dovrebbe provvedere allo scambio di informazioni e approntare le posizioni comuni dell'UE sugli elementi della politica dell'UE in materia di droga che riguardano le relazioni esterne.
  
21. Le autorità nazionali responsabili del coordinamento per le questioni e le politiche in materia di droga contribuiranno alla realizzazione pratica dei piani d'azione dell'UE nel contesto dell'attuazione di programmi nazionali. È pertanto importante che queste autorità nazionali siano tenute al corrente in generale degli sviluppi che si registrano in seno al gruppo orizzontale "Droga" e viceversa. La Presidenza del Consiglio fornirà regolarmente opportunità di incontro, in linea di massima due volte all'anno, ai coordinatori nazionali in materia di droga o ai responsabili del coordinamento per le questioni e le politiche in materia di droga, affinché si scambino informazioni sugli sviluppi nazionali e riesaminino le possibilità di potenziare la cooperazione.

### §3. Settore politico: contenimento della domanda

22. Nel settore del contenimento della domanda la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 si prefiggerà il seguente risultato concreto e accertabile:

*Contenimento quantificabile dell'uso di droghe, della tossicodipendenza e dei rischi per la salute e la società collegati alla droga mediante lo sviluppo e il miglioramento, all'interno degli Stati membri dell'UE, di un sistema globale di contenimento della domanda efficace, integrato e basato sulla conoscenza che comprenda misure per la prevenzione, l'intervento tempestivo, il trattamento, la riduzione dei danni, la riabilitazione e il reinserimento sociale. Le misure di contenimento della domanda devono tenere conto dei problemi per la salute e la società causati dall'uso di sostanze psicoattive illegali e dalla poliassunzione in combinazione con sostanze psicoattive legali, quali il tabacco, l'alcol e i farmaci.*

23. Siffatto sistema di contenimento della domanda comporta le seguenti misure che facciano ricorso a tutte le opzioni disponibili in base alle conoscenze scientifiche più avanzate:

- prevenire l'inizio dell'assunzione di droghe;
- impedire che l'assunzione motivata dal desiderio di nuove esperienze si trasformi in uso abituale;
- intervenire tempestivamente sui modelli di comportamento a rischio;
- prevedere programmi di trattamento;
- prevedere programmi di riabilitazione e reinserimento sociale;
- ridurre i danni per la salute e la società connessi alla droga.

Tutte queste misure sono complementari e andrebbero proposte in modo integrato e, alla fine, dovrebbero contribuire a ridurre l'uso di droghe e la tossicodipendenza nonché a ridurre le conseguenze per la salute e la società legate al consumo di droga.

24. Data la necessità di ottenere un valore aggiunto a livello europeo, si chiede al Consiglio e alla Commissione di dare precedenza ai settori in appresso e di affrontarli nei futuri piani d'azione con azioni comuni, il trasferimento di conoscenze ed esperienze ed un rafforzamento della cooperazione, specialmente nei settori operativi, tra gli Stati membri. Al riguardo è parimenti necessario tenere conto dei diversi livelli di rischio per la salute connessi con varie forme di consumo di stupefacenti (quali la politoassunzione) o con periodi della vita e situazioni specifiche (quali la prima adolescenza, la gravidanza, la guida sotto l'effetto di stupefacenti).
25. Nel settore del contenimento della domanda sono state individuate le seguenti priorità:
1. potenziare l'accesso e l'efficacia dei programmi di prevenzione (dall'impatto iniziale alla sostenibilità a lungo termine) e sensibilizzare ai rischi collegati con l'uso di sostanze psicoattive e relative conseguenze. Per questi obiettivi le misure di prevenzione dovrebbero contemplare i fattori di rischio precoce, l'individuazione, la prevenzione mirata e la prevenzione basata sulla famiglia e la comunità.
  2. Potenziare l'accesso ai programmi (alle misure ) di intervento tempestivo diretti soprattutto ai giovani che assumono sostanze psicoattive per il desiderio di nuove esperienze.
  3. Potenziare l'accesso a programmi di trattamento mirato e diversificato che comprendano cure psicosociali e farmacologiche. Occorrerebbe valutare costantemente il livello standard di efficacia dei programmi di trattamento. Le politiche sanitarie dovrebbero integrare il trattamento dei problemi di salute connessi all'uso di sostanze psicoattive.
  4. Potenziare l'accesso ai servizi di prevenzione e trattamento dell'HIV/AIDS, dell'epatite, di altre infezioni e patologie nonché dei danni per la salute e la società connessi alla droga.

#### §4. Settore politico: riduzione dell'offerta

26. Nel settore della riduzione dell'offerta, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 ed i piani d'azione dovranno portare entro il 2012 al seguente risultato concreto ed accertabile:

*un miglioramento quantificabile dell'efficacia, dell'efficienza e della base conoscitiva degli interventi e delle azioni di applicazione della legge da parte dell'UE e degli Stati membri diretti a contrastare la produzione di droga, il narcotraffico, la diversione dei precursori, compresi i precursori di droghe sintetiche importati nell'UE, il narcotraffico e il finanziamento del terrorismo, il riciclaggio di capitali e la criminalità connessa con la droga. Il miglioramento si conseguirà concentrando l'attenzione sulla criminalità organizzata collegata alla droga, avvalendosi degli strumenti e dei quadri esistenti, optando se del caso per la cooperazione regionale o tematica e cercando di identificare i possibili modi di intensificare l'azione di prevenzione in relazione alla criminalità collegata alla droga.*

27. Nel settore della politica dell'UE in materia di droga con riguardo agli aspetti giudiziario e repressivo converrebbe concentrarsi sulle seguenti priorità e attività scelte di conseguenza per l'inclusione nei piani d'azione:

1. *rafforzare la cooperazione dell'UE in materia di applicazione della legge sia a livello strategico sia a livello di prevenzione della criminalità, al fine di potenziare le attività operative nel settore della droga e della diversione di precursori per quanto riguarda produzione, narcotraffico transfrontaliero (all'interno dell'UE), reti criminali implicate e reati gravi connessi, nel rispetto del principio di sussidiarietà.*

La cooperazione strategica a livello di UE nelle azioni di contrasto riguardo alle droghe e ai precursori dovrebbe dare la priorità agli aspetti e alle forme di criminalità che incidono sull'UE nel suo complesso, offrendo in tal modo un chiaro valore aggiunto a tutti gli Stati membri. Ciò riguarda la produzione, il narcotraffico transfrontaliero illegale (all'interno dell'UE), le reti criminali implicate e i reati gravi connessi. Inoltre, se l'azione strategica è necessaria per ridurre il flusso di droga dai paesi terzi verso l'UE, lo è pure per ridurre il flusso di droga dall'UE verso i paesi terzi.

Per attuare questa priorità occorre che i responsabili politici e i servizi di contrasto, sia dell'UE sia nazionali, migliorino e mettano in comune le loro conoscenze ad esempio mediante lo scambio di migliori pratiche e integrando le analisi strategiche e operative dei fenomeni criminali legati alla droga. L'individuazione di nuovi sviluppi nella criminalità connessa alla droga relativamente ai settori sopra menzionati avrà ripercussioni sull'elaborazione delle politiche e, di conseguenza, sulla fissazione di priorità nell'azione di contrasto dell'UE in questo campo.

Questo obiettivo ambizioso non può essere realizzato senza rafforzare, attraverso l'UE, la cooperazione tra i servizi di contrasto e le loro strutture incaricate della cooperazione medesima. Particolare attenzione va prestata all'azione di contrasto nei confronti di riciclaggio di capitali legato al narcotraffico, narcotraffico e finanziamento del terrorismo, confisca dei beni. A questo riguardo occorre studiare l'ulteriore coinvolgimento dell'Eurojust.

La priorità data alla lotta alle forme gravi di criminalità nell'elaborazione delle politiche lascia agli Stati membri piena facoltà di intraprendere qualsiasi ulteriore iniziativa, diretta ad esempio contro la criminalità di strada, sia individualmente sia con altri Stati membri e/o paesi terzi.

2. *Intensificare l'efficacia della cooperazione tra gli Stati membri nell'azione di contrasto avvalendosi degli strumenti e dei quadri esistenti*

Molti strumenti e quadri sono stati istituiti in anni recenti, ad esempio la decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, le squadre investigative comuni, il mandato di arresto europeo, l'Europol e l'Eurojust, le unità di informazione finanziaria, le misure per la confisca dei beni e la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e relativi protocolli.

Si dovrebbero utilizzare detti strumenti e quadri sfruttandone appieno il potenziale. L'Unione e gli Stati membri dovrebbero conoscerne maggiormente l'efficacia, l'impatto e le potenzialità prima di introdurre misure e norme nuove a livello di UE. Doppioni e interferenze dovrebbero essere evitati e le risorse utilizzate nel modo migliore.

Il ruolo che l'Europol deve svolgere nel coordinamento della raccolta e della diffusione dei dati e dell'intelligence dipende essenzialmente dalle informazioni ricevute dagli Stati membri. Occorre pertanto studiare soluzioni per potenziare la comunicazione sistematica di tali informazioni da parte degli Stati membri.

A questo riguardo le opzioni offerte dalla convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, conclusa nel 2000 devono essere ritenute di particolare importanza e tenute in debita considerazione quando si affronta la criminalità legata alla droga.

3. *Prevenzione e repressione dell'importazione ed esportazione illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope, anche verso il territorio di altri Stati membri*

Se la strategia da un lato sottolinea quanto sia importante rispettare il principio di sussidiarietà, dall'altro riconosce anche che politiche repressive nazionali coerenti in tutti gli Stati membri costituiscono un prerequisito per una politica europea comune e credibile di contrasto al fenomeno della droga. Gli Stati membri compiranno sforzi per migliorare la coerenza tra le tipologie di pratiche repressive degli Stati membri stessi.

Inoltre la valutazione del funzionamento della decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, compresi i relativi effetti sulla cooperazione giudiziaria internazionale nel settore del narcotraffico, costituirà parte integrante della strategia.

4. *Rafforzare, in un contesto UE, la cooperazione in materia di applicazione della legge, indagini penali e scienza forense tra gli Stati membri dell'UE che hanno interessi comuni e/o si trovano a dover far fronte agli stessi problemi legati alla droga.*

Potrebbero essere create per gli Stati membri che si trovano confrontati allo stesso problema (ad esempio diversione di precursori, traffico di cocaina, eroina o cannabis, produzione di droghe sintetiche, questioni legate alle indagini penali e alla scienza forense) nuove possibilità di coalizzazione intorno a un progetto per trovare soluzioni. Questi sforzi contribuiranno presumibilmente a rendere più efficace l'azione di contrasto, doganale e giudiziaria in materia di droga. Tali progetti potrebbero, ad esempio, assumere la forma di indagini comuni, squadre investigative, reti di scambio in determinati settori, progetti di analisi delle caratteristiche delle droghe, formazione, seminari o conferenze su temi particolari. In questo settore si dovrebbero sfruttare appieno le capacità dell'Europol, dell'Eurojust e della CEPOL. Le conoscenze e l'esperienza acquisite tramite progetti comuni dovrebbero essere condivise con tutti gli Stati membri dell'UE, la Commissione, l'Europol e l'Eurojust nell'opportuno contesto del Consiglio, in modo da poter applicare anche altrove le migliori prassi.

5. *Intensificare gli sforzi in materia di applicazione della legge nei confronti dei paesi terzi, specialmente i paesi produttori e le regioni situate lungo le rotte del narcotraffico.*

Lo scomparire della maggior parte dei controlli alle frontiere interne ha fatto dell'UE un mercato ancora più allettante per le droghe illecite e la diversione dei precursori. Una volta entrati nei confini dell'Unione, i prodotti illeciti possono essere commercializzati più o meno liberamente senza attirare l'attenzione delle autorità doganali o di quelle incaricate dell'applicazione della legge all'interno di un paese. La criminalità organizzata internazionale non rispetta le frontiere nazionali o le autorità nazionali.

Andrebbe quindi rafforzata la cooperazione europea in materia di controllo dei beni ad alto rischio che entrano nell'Unione e dovrebbe essere altresì potenziata l'azione di contrasto all'interno dell'UE riguardo al narcotraffico. Per rendere l'Unione meno attraente agli occhi delle organizzazioni criminali è assolutamente necessario che i servizi di contrasto, comprese le autorità doganali, migliorino i controlli sui rispettivi territori. I controlli nazionali integrano le misure prese alle frontiere esterne dell'UE. Le autorità doganali e altri servizi di contrasto dovrebbero lavorare insieme per attuare questa politica.

Quanto agli sforzi in materia di applicazione della legge attuati al di fuori dell'Unione, è di importanza vitale controllare, migliorare e, se necessario, espandere la rete degli ufficiali di collegamento degli Stati membri dell'UE di stanza nei paesi terzi. Tenendo debito conto dei principi fondamentali dell'Unione, dovrebbe essere intrapresa una decisa azione per promuovere ed estendere la cooperazione con i servizi di contrasto dei paesi terzi, fornendo loro sostegno logistico e finanziario nonché coinvolgendoli in un numero maggiore di progetti congiunti in cui gli Stati membri mettano a disposizione conoscenze ed esperienze per affrontare problemi comuni. Per attuare questa priorità ci si dovrebbe avvalere pienamente degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

## **5. Tematica trasversale: cooperazione internazionale**

- 28.** Nel settore della cooperazione internazionale la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 si prefiggerà il seguente risultato concreto e accertabile:

*un miglioramento quantificabile in termini di coordinamento efficace e più visibile tra gli Stati membri, e tra loro e la Commissione, di promozione e potenziamento di un approccio equilibrato al problema della droga e dei precursori nei contatti con le organizzazioni internazionali, nell'ambito dei consessi internazionali e nei rapporti con i paesi terzi. L'obiettivo sarà ridurre la produzione e l'offerta di droga in Europa e assistere i paesi terzi in aree prioritarie nel contenimento della domanda quale parte integrante della cooperazione politica e della cooperazione allo sviluppo.*

- 29.** Il carattere mondiale del problema della droga richiede approccio regionali, internazionali e multilaterali. Nel rispetto del principio di corresponsabilità il coordinamento e la cooperazione vanno intensificati, sia a livello bilaterale (tra l'Unione e i paesi terzi) che nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali.

È altresì necessario uno sforzo globale che comprenda azione di contrasto, eliminazione delle coltivazioni illegali, contenimento della domanda e mezzi di sostentamento alternativi e iniziative di sviluppo alternative appoggiate dalle comunità locali. I programmi di lotta alla droga dei paesi terzi avranno scarse probabilità di successo se questi quattro aspetti non saranno considerati insieme, con un impegno maggiore dell'Unione europea e degli Stati membri.

**30. In materia di relazioni esterne sono state individuate le seguenti priorità:**

- 1. Azione coordinata, efficace e più visibile da parte dell'Unione nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali, che rafforzi e promuova un approccio equilibrato al problema della droga.*

L'UE dovrebbe mirare ad espandere la sua influenza politica sulla scena internazionale e a conseguire il massimo impatto con le risorse che consacra alla lotta contro la produzione e il traffico di droga nonché al contenimento della domanda di droga e relative conseguenze negative.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero continuare a consultarsi in seno al Consiglio al fine di definire un approccio comune e di coordinare la loro azione nei consessi internazionali competenti per il problema della droga. Tale approccio comune dovrebbe, come già in passato, riguardare gli sforzi da compiere sia nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali quali il Consiglio d'Europa (Gruppo Pompidou), l'UNODC, il gruppo di Dublino, l'OMS e l'UNAIDS, sia a livello di relazioni dell'Unione con i paesi terzi.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nelle conclusioni del Consiglio sulle relazioni UE-ONU, adottate nel dicembre 2003, il Consiglio ha dichiarato tra l'altro che è deciso a migliorare la coerenza del messaggio dell'UE in seno alle Nazioni Unite attraverso una gestione adeguata delle proprie dichiarazioni e un miglior coordinamento del sostegno.

2. *Sforzi particolari nei confronti dei paesi candidati<sup>3</sup> e dei potenziali paesi candidati quali i paesi<sup>4</sup> del processo di stabilizzazione e associazione.*

L'Unione dovrebbe sforzarsi di incoraggiare i paesi candidati e potenziali candidati ad adottare e applicare l'acquis dell'UE e a partecipare nella massima misura possibile alle strutture esistenti quali l'OEDT, l'Europol e l'Eurojust.

3. *Aiutare i paesi terzi, compresi i paesi europei vicini e i paesi cruciali per la produzione e il transito di droga, ad essere più efficienti sotto il profilo del contenimento della domanda e della riduzione dell'offerta di droga, sia attraverso una più stretta cooperazione tra gli Stati membri dell'UE, sia integrando le questioni connesse alla droga nel dialogo generale di politica estera e sicurezza comune e nella cooperazione allo sviluppo.*

Nuovi accordi di cooperazione tra l'UE ed i paesi terzi dovrebbero continuare ad includere una clausola specifica riguardante la cooperazione in materia di controllo della droga. La clausola dovrebbe essere pensata specificamente per la regione o il paese in questione e dovrebbe invariabilmente basarsi sui principi concordati nella ventesima UNGASS (un approccio equilibrato ed integrato sulla base del concetto di responsabilità condivisa). La valutazione dei programmi di cooperazione della CE e degli Stati membri dovrebbe inoltre comprendere, laddove opportuno, una valutazione dei progetti per il controllo della droga.

È evidente che qualsiasi politica può essere efficace soltanto se stabilisce priorità chiare. I piani d'azione e i meccanismi dell'UE in materia di droga con altre regioni, segnatamente il meccanismo UE/ALC ad alto livello in materia di droga dovrebbero continuare a costituire la pietra angolare della cooperazione che l'UE attua con esse in questo campo. Gli sforzi che l'UE compie dovrebbero essere basati sia sulla pertinenza di un particolare paese o di una particolare regione in relazione al problema della droga nell'Unione, sia sull'impatto che il problema della droga ha sullo sviluppo sostenibile nella regione o paese in questione.

---

<sup>3</sup> Attualmente Bulgaria, Romania, Turchia e Croazia\*

<sup>4</sup> Attualmente Albania, Bosnia-Erzegovina, FYROM, Serbia e Montenegro; \*la Croazia continua a partecipare al processo di stabilizzazione e associazione.

Occorrerebbe prestare particolare attenzione alla cooperazione con i paesi situati alle frontiere orientali dell'Unione<sup>5</sup>, gli Stati dei Balcani, l'Afghanistan e paesi vicini, l'America latina e i Caraibi, il Marocco e altri paesi attraverso cui passano le rotte della droga.

Rivolgere attenzione al problema della droga nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (tra l'altro continuando a promuovere mezzi di sussistenza alternativi) può anche contribuire fortemente a rafforzare la sostenibilità degli sforzi dell'UE tesi a ridurre l'offerta di droga e le conseguenze del consumo. Inoltre, se si vuole che la produzione e il traffico siano affrontati con efficacia, resterà importante il sostegno volto ad agevolare la cooperazione internazionale tra le forze di polizia e i servizi doganali. A questo riguardo i meccanismi di cooperazione regionale che coinvolgono tutti i paesi attraversati da determinate rotte della droga ed eventuali partner cruciali possono svolgere un ruolo significativo nel garantire la disponibilità di soluzioni globali.

La CE e gli Stati membri si sforzano di rispecchiare queste priorità nei rispettivi bilanci per le relazioni esterne, comprese eventuali linee di bilancio tematiche riguardanti la droga. Gli Stati membri e la Commissione possono e dovrebbero sfruttare meglio le conoscenze, il know-how e la perizia collettiva di cui dispongono nei loro contatti con i paesi terzi nel settore della droga.

## **6. Tematica trasversale: Informazione, ricerca e valutazione**

### **31. Informazione e ricerca**

Nel campo dell'informazione e della ricerca la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 punterà al seguente risultato accertabile:

*una migliore comprensione del problema della droga e la messa a punto di una risposta ottimale al medesimo mediante un miglioramento quantificabile e sostenibile della base di conoscenze e dell'infrastruttura conoscitiva.*

---

<sup>5</sup> Attualmente Federazione russa, Bielorussia e Ucraina.

Nel settore dell'informazione e della ricerca sono fissate le priorità seguenti:

1. migliorare l'infrastruttura conoscitiva dell'UE nel settore della droga e consolidare i sistemi e gli strumenti di informazione al riguardo sviluppati nel periodo 2000-2004, avvalendosi pienamente dell'OEDT e dell'Europol.
2. Ciascun piano d'azione dell'UE dovrebbe includere temi di ricerca prioritari da promuovere a livello UE tenendo conto della rapida evoluzione del fenomeno della droga. Occorrerebbe incentivare, su vasta scala, gli scambi e la diffusione dei risultati della ricerca, le esperienze e le buone pratiche a livello di Stati membri e di Unione, prendendo in considerazione i lavori svolti dalle competenti organizzazioni internazionali. Un'attenzione specifica dovrebbe essere rivolta alla formazione di professionisti e alla consultazione degli attori del settore pubblico e privato.

### **32. Valutazione**

Quanto alla valutazione la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 punterà al seguente risultato accertabile:

*per fornire indicazioni chiare su meriti e demeriti delle attuali azioni e attività a livello di UE la valutazione dovrebbe continuare a far parte integrante dell'approccio UE alla politica in materia di droga.*

Nel settore della valutazione è fissata la priorità seguente:

la Commissione sarà responsabile della valutazione continua e generale della strategia e del piano d'azione con il sostegno degli Stati membri, dell'OEDT e dell'Europol. Per far ciò ci si baserà sugli opportuni strumenti e parametri metodologici, prendendo in considerazione i lavori svolti nel settore dall'OEDT e dall'Europol.