

Bruxelles, 26.05.1999
COM(1999) 239 def.

**Comunicazione della Commissione al Consiglio e al
Parlamento europeo relativa a un piano d'azione
dell'Unione europea in materia
di lotta contro la droga**

(2000 – 2004)

INDICE

I.	INTRODUZIONE.....	2
II.	ULTIME TENDENZE IN MATERIA DI CONSUMO E TRAFFICO DI DROGA NELL'UE	4
A.	Tendenze nell'uso di droghe illecite	4
B.	Tendenze nella produzione e nel traffico di droghe illecite	5
III.	PIANO D'AZIONE DELL'UE PER COMBATTERE LA DROGA (2000-2004) ...	6
A.	L'approccio dell'Unione europea: una strategia globale, pluridisciplinare e integrata di lotta contro le droghe illecite	6
B.	Valutazione.....	7
C.	Nuove sfide.....	8
D.	Il nuovo quadro giuridico istituito dal trattato di Amsterdam.....	9
E.	Principali finalità e obiettivi	13
F.	Obiettivi specifici	13
1.	Informazioni.....	13
2.	Azioni volte a ridurre la domanda.....	15
3.	Azioni volte alla riduzione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope	23
4.	Azioni in ambito internazionale.....	29
5.	Coordinamento, integrazione e semplificazione.....	35
IV.	CONCLUSIONI.....	37
Allegato I:	Una prima valutazione degli strumenti e dei programmi attuali della CE nell'UE.....	39
Allegato II:	Tendenze attuali in materia di riduzione della domanda di droga.....	62
Allegato III:	Evoluzione attuale in materia di legislazioni e prassi.....	65
Allegato IV:	Tabella dei finanziamenti comunitari nel campo della droga per il 1998....	69

I. INTRODUZIONE

Gli Stati membri UE e la Comunità europea hanno adottato, sin dalla metà degli anni Ottanta, importanti misure comuni per combattere la tossicodipendenza e il traffico di droga e per promuovere la cooperazione internazionale. Tali misure multidisciplinare sono contemplate in diversi piani europei di lotta contro la droga e nei programmi d'azione approvati dai Consigli europei che si sono succeduti a partire dal 1990.¹

L'attuale piano d'azione UE di lotta contro la droga (1995-1999)² evidenzia la necessità di una risposta globale, multidisciplinare ed integrata fondata sui seguenti quattro elementi: (i) riduzione della domanda, (ii) riduzione dell'offerta e lotta contro il traffico illecito, (iii) cooperazione internazionale e (iv) coordinamento a livello nazionale e dell'Unione. Nel proporre il piano d'azione vigente, la Commissione ha sottolineato come un'azione efficace di lotta contro la droga necessitasse di un approccio globale e integrato. Ciò non significava che tutti avrebbero dovuto lottare su tutti i fronti e a tutti i livelli allo stesso tempo. Significava piuttosto garantire la coordinazione e l'interazione tra operatori e strategie per ottenere la massima efficienza.

Il piano d'azione 1995-1999 è stato integrato dal rapporto redatto dal gruppo di Esperti sulle droghe e approvato dal Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995)³.

Il trattato di Amsterdam ha introdotto l'obiettivo di garantire ai cittadini un elevato livello di sicurezza all'interno di 'uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia', tre concetti strettamente collegati tra loro. La lotta contro la droga è un obiettivo inscindibile di tale spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Con la presente comunicazione la Commissione dà seguito alle conclusioni dei Consigli europei di Cardiff e di Vienna con le quali si richiedeva al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo di riunire in un programma globale la strategia di lotta contro la droga per gli anni successivi al 1999 in base agli elementi chiave approvati dal Consiglio europeo di Cardiff.⁴ Tali elementi rappresentano un efficace principio di azione a livello UE. La presente comunicazione fa inoltre riferimento alle conclusioni del Consiglio di Vienna, nelle quali si invitano gli Stati membri e la Commissione a studiare possibili misure per intensificare la lotta al doping nella pratica sportiva.

Infine, la presente comunicazione risponde anche all'impegno che la Commissione stessa si è assunta al momento di adottare il piano d'azione vigente (1995-1999), vale a dire di presentare una relazione finale sull'attuazione del piano d'azione.

Il piano d'azione UE di lotta contro la droga per il periodo 2000-2004 è descritto al Capitolo III. Il piano riguarda gli aspetti seguenti:

¹ Il Primo piano europeo di Lotta contro la droga è stato adottato dal Consiglio europeo di Roma (1990), cui ha fatto seguito nel dicembre 1992 l'adozione di una versione rivista ed aggiornata da parte del Consiglio europeo di Edimburgo.

² COM (94) 234 def.

³ Doc. 12247/95 Cordrogue 69 del 30.11.95

⁴ Doc. 7930/98 Rev 2 Cordrogue 26 del 2.06.98

1. Informazioni
2. Azioni volte a ridurre la domanda
3. Azioni volte a ridurre il traffico illecito di stupefacenti e sostanze e psicotrope
4. Azioni in ambito internazionale
5. Coordinamento

La comunicazione comprende i seguenti allegati:

- Verso una valutazione degli strumenti e dei programmi attuali della CE e dell'UE (ALLEGATO I);
- Ultime tendenze in materia di riduzione della domanda di droga (ALLEGATO II);
- Ultime evoluzioni in materia di legislazioni e prassi (ALLEGATO III);
- Tabella dei finanziamenti comunitari nel campo della droga per il 1998 (ALLEGATO IV).

II. ULTIME TENDENZE IN MATERIA DI CONSUMO E TRAFFICO DI DROGA NELL'UE

Affinché le politiche e le strategie dell'Unione europea in materia di droga siano valide ed efficaci è necessario disporre di informazioni oggettive, affidabili e comparabili sulla situazione attuale. Ciò presuppone a sua volta definizioni e concetti comuni. Ai fini della presente comunicazione, il termine droghe illecite si riferisce alle sostanze elencate nelle tre convenzioni ONU del 1961, 1971 e 1988. Quanto alle droghe sintetiche, esse comprendono anche le nuove droghe di sintesi immesse sul mercato e che ancora non figurano negli elenchi di quelle convenzioni.

L'estensione e la portata del fenomeno droga sono oggi meglio note grazie al prezioso lavoro svolto dall'Osservatorio europeo della droga e della tossicodipendenza (OEDT) e dall'Unità droga di Europol (UDE). L'istituzione di questi due organismi ha rilanciato la cooperazione tra gli Stati membri per raccogliere informazioni sulla situazione in materia di droga all'interno dell'UE.

In base alle informazioni fornite dall'Osservatorio europeo della droga e della tossicodipendenza (OEDT) nella sua relazione annuale 1998 e dall'UDE, la situazione nell'UE presenta principalmente le caratteristiche seguenti:

A. Tendenze nell'uso di droghe illecite

- Attualmente la cannabis (o canapa indiana) è la droga illecita usata con maggior frequenza in ambito UE; ne hanno fatto uso almeno una volta l'1-8% della popolazione totale e fino al 20% dei giovani adulti. Nel complesso, il consumo di cannabis è stazionario.
- Nella maggior parte dei paesi la seconda droga illecita è l'anfetamina (ne ha fatto uso almeno una volta il 2-4% della popolazione adulta e fino al 10% dei giovani adulti). Il suo consumo è in continua ascesa ed è probabile che in futuro finisca col risultare più significativo dell'uso di ecstasy.
- Il consumo di ecstasy non è più in ascesa negli Stati membri che avevano registrato per primi questo fenomeno, ma è in aumento negli altri.
- Il consumo di cocaina è in lenta ma costante ascesa, anche se la sua diffusione rimane limitata.
- L'uso di crack continua ad essere limitato.
- Il consumo di eroina pare relativamente costante, anche se sembra profilarsi una nuova generazione di giovani fumatori di eroina.
- Altre sostanze: spesso la seconda sostanza di cui i giovani fanno abuso sono i solventi. Si denuncia inoltre l'aumento dell'abuso da parte degli adulti di medicinali come le benzodiazepine, spesso in combinazione con alcool.

- droga e salute: il legame più evidente tra uso di sostanze illecite e danni alla salute si riscontra tra le droghe iniettate. Sebbene l'incidenza dell'AIDS si sia stabilizzata, i casi di epatite denunciati potrebbero avere gravi implicazioni per la salute pubblica. Il numero di decessi legati alla droga è complessivamente stabile o in calo, sia pure con qualche eccezione in alcuni Stati membri.

B. Tendenze nella produzione e nel traffico di droghe illecite

- La maggior parte dell'eroina confiscata nell'UE proviene dall'Asia sud-occidentale. L'eroina proveniente dall'Asia sud-occidentale e diretta verso la Russia oppure verso l'UE via Balcani viene fatta transitare sempre più spesso attraverso l'Asia centrale. Nell'Europa centrale ed orientale sono stati realizzati depositi di eroina da dove la droga viene smistata verso l'UE in quantità minori. Il traffico di droga è per lo più controllato da organizzazioni criminali. Nel traffico di eroina svolgono un ruolo importante le organizzazioni criminali turche, ma gradualmente anche quelle albanesi-yugoslave. L'eroina colombiana è in parte destinata ai mercati UE.
- La cocaina viene trasportata verso l'UE principalmente via mare. Il primo produttore di cocaina destinata agli Stati membri è la Colombia. I Caraibi sono una delle principali zone di transito per il traffico di droga verso l'Europa. Le spedizioni di cocaina vengono sempre più deviate verso l'Europa centrale ed orientale, da dove vengono successivamente smistate nell'UE via terra.
- L'UE è una delle regioni più importanti per quanto riguarda la produzione di droghe sintetiche. Le droghe sintetiche prodotte nell'Europa centrale ed orientale interessano principalmente gli Stati membri settentrionali. Le droghe sintetiche rappresentano una grave minaccia per gli Stati membri dato che nella regione mancano i controlli sui precursori e vi è una ampia disponibilità di chimici professionisti.
- Le confische di cannabis negli Stati membri sono imponenti e arrivano fino a 600 tonnellate l'anno. Il Marocco è uno dei principali fornitori di resina di cannabis (hashish) agli Stati membri. Altro paese d'origine è il Pakistan. Colombia, Sudafrica, Nigeria e Thailandia sono fornitori di foglie di cannabis (marijuana). L'Europa centrale ed orientale è una regione di transito per la cannabis destinata agli Stati membri. La coltivazione di cannabis per uso personale o a scopo di distribuzione è oggi diffusa in quasi tutti gli Stati membri, benché non vi siano indizi di traffico illecito su ampia scala tra paesi UE.
- Nel rispetto dell'impegno preso dai leader mondiali in occasione della sessione straordinaria sulla droga dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, giugno 1998), si è ottenuta una notevole riduzione delle colture illecite di coca e di papavero da oppio. Questi risultati nei principali paesi produttori sono frutto della mobilitazione della comunità internazionale a sostegno dell'impegno dei paesi produttori, per eliminare le colture illecite tramite uno sviluppo sostenibile che tenga conto in maniera particolare di misure associate ad altre forme di sviluppo e all'accesso ai mercati internazionali.

III. PIANO D'AZIONE DELL'UE PER COMBATTERE LA DROGA (2000-2004)

A. L'approccio dell'Unione europea: una strategia globale, pluridisciplinare e integrata di lotta contro le droghe illecite

Alle soglie del 2000, il problema della droga continua a essere fonte di pericoli e di nuove sfide come il crescente successo delle droghe sintetiche tra i giovani e il preoccupante fenomeno dell'aumento dei minorenni, preadolescenti alle volte, coinvolti nello smercio di droghe illecite dalle organizzazioni criminali. Oggi anche la pratica sportiva è assunta al ruolo di attività che può portare a nuove dipendenze. Negli Stati membri UE si vanno sempre più riconoscendo gli aspetti sociali e sanitari del problema droga, che rappresenta una minaccia sia per chi ne fa uso sia per le famiglie. Il rapporto tra abuso di droga e condizioni di crescente precarietà sociale - povertà, disoccupazione, mancanza di fissa dimora, emarginazione -, come anche i legami tra abuso di droga, delinquenza e crimine indicano la necessità di una definizione equilibrata per ridurre sia la domanda che l'offerta.

I risultati del primo Eurobarometro sulla pubblica sicurezza⁵ indicano che le droghe illecite incidono in maniera significativa sulla vita del cittadino. Il contatto con scene di droga in pubblico - la vista di gente che smercia droga apertamente oppure le siringhe trovate nei parchi - e il rischio di rimanere vittime in prima persona di reati violenti sono importanti fonti di insicurezza nelle città d'Europa. Negli ultimi 12 mesi, il 14% in media dei residenti dell'Unione ha avuto a che fare con problemi associati alla droga nel proprio quartiere.

Dall'inizio degli anni Novanta, il problema droga figura tra le massime priorità politiche dell'Unione europea, fatto che sta ad indicare come la lotta alla droga illecita sia stata riconosciuta come un problema comune che richiede un approccio integrato al fenomeno droga e una cooperazione fattiva a tutti i livelli.

Oggi vi è ampio consenso intorno al fatto che la dimensione internazionale della lotta contro la droga richieda una cooperazione più fattiva. A problemi comuni vanno trovate soluzioni comuni. I progressi compiuti in questi ultimi anni sono importanti nel senso che si è raggiunto un accordo su alcuni principi fondamentali che riguardano la cooperazione internazionale per il controllo delle droghe. Laddove agli inizi degli anni '90 questa cooperazione era caratterizzata da un distinguo tra paesi produttori e paesi consumatori, come anche da un forte accento sull'aspetto repressivo, adesso tale accento si è spostato verso un ampio consenso tra il mondo in via di sviluppo e il mondo industrializzato, tra i paesi cosiddetti 'produttori' e quelli 'consumatori'. Oggi il controllo delle droghe viene inteso come una componente dell'impegno globale per promuovere lo sviluppo sociale ed economico in senso più ampio. I concetti di 'responsabilità condivisa' e 'partenariato' sono diventati i fondamenti della cooperazione in questo campo. Il problema droga viene visto alla luce di un complesso più ampio di tematiche associate al benessere umano che interessano le dimensioni sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile tanto nei paesi produttori quanto in quelli consumatori.

⁵ Sondaggio condotto dalla Commissione in vista di un seminario comune CE/PE/Presidenza sulla prevenzione della delinquenza urbana legata alla tossicodipendenza (Bruxelles, 21-22 novembre 1996)

B. Valutazione

La valutazione deve costituire parte integrante dell'approccio dell'UE per lottare contro le droghe illecite. Gli strumenti metodologici necessari per valutare le politiche e strategie in materia di droga attualmente sono lacunosi e hanno bisogno di essere potenziati. Nel periodo 1995-1999, il lavoro di valutazione a livello comunitario è risultato insufficiente e avrà bisogno di essere intensificato. La Commissione dovrà fare anche ampio ricorso a esperti esterni indipendenti. Essa dovrà procedere a una valutazione intermedia del piano d'azione dell'UE e riferirne al Consiglio e al Parlamento. La valutazione a cadenze regolari dell'entità e della natura del consumo di droga da parte dell'OEDT e i dati sul traffico prodotti dall'UDE rappresentano fonti preziose per individuare eventuali tendenze emergenti e conoscere meglio il fenomeno droga a livello UE.

La valutazione è irta di difficoltà. Il tentativo di valutare l'efficienza della lotta contro l'abuso, la produzione e il traffico di droghe illecite presuppone la definizione tutt'altro che agevole di criteri appropriati. Inoltre, a livello comunitario alcuni programmi e azioni sono stati avviati da poco tempo e non hanno ancora potuto formare oggetto di valutazione.

Finora la questione della valutazione non è stata affrontata come un problema prioritario, ma attualmente è in atto una tendenza diversa. Sarà quindi necessario concentrare gli sforzi in questo campo e la Commissione dovrà affidare a esperti esterni indipendenti la valutazione di un maggior numero dei suoi programmi. Per i programmi dell'UE, verrà proposta una valutazione congiunta.

La valutazione è stata oggetto di un limitato numero di studi di fattibilità e di studi su scala ridotta condotti in Europa in particolare dall'OEDT e dal gruppo Pompidou del Consiglio d'Europa. Ad ogni modo, l'OEDT sta incentrando la propria attività scientifica sulla questione della valutazione e ha emanato e continuerà ad emanare linee direttrici per la valutazione delle attività di riduzione della domanda e modelli per la valutazione delle politiche.

Sarà importantissimo concentrarsi sulla valutazione regolare dei risultati delle iniziative, dei programmi e delle politiche avviate oppure portate avanti nel corso del periodo 2000-2004. In tale contesto, ogni qualvolta possibile, si dovrà procedere alla valutazione dell'impatto. In particolare sarà di fondamentale importanza l'adeguamento dei mezzi e degli strumenti di valutazione già esistenti, compresi quelli prodotti dall'OEDT, allo scopo di facilitare la valutazione dello stadio di realizzazione degli obiettivi descritti nella presente comunicazione.

Chiaramente, a questa attività si dovrà prestare maggiore attenzione in futuro. Nell'individuazione degli indicatori di valutazione e del processo di valutazione stesso dovranno essere coinvolti esperti esterni. In questa direzione sono stati compiuti alcuni passi grazie alla valutazione esterna in corso ai sensi del Programma d'azione comunitaria per la prevenzione della tossicodipendenza. Nel primo semestre del 1999 verrà trasmessa al Parlamento e al Consiglio una relazione di metà percorso. I principali elementi di questa valutazione sono riportati al Capitolo III sezione F.2.1.

C. Nuove sfide

È necessario migliorare il controllo dei problemi associati alla droga allo scopo di individuare rapidamente le nuove sfide e adottare strategie idonee

Sono state individuate le seguenti nuove sfide:

- **Cannabis, anfetamine ed ecstasy:** come indicato al capitolo II, l'UE è la principale regione di produzione e di consumo di queste tre droghe illecite. Per questo vanno proseguiti e intensificati gli sforzi a livello dell'Unione per combatterne la produzione e l'abuso. Occorre in particolare contrastare il successo delle droghe sintetiche (anfetamine e stimolanti tipo Ecstasy) tra i giovani.
- **Delinquenza urbana:** la crescita preoccupante del numero di minorenni, a volte ragazzini, coinvolti nello smercio di droghe illecite dalle organizzazioni criminali ⁶ mette in evidenza la necessità di misure sociali atte a prevenire l'insorgere di tossicodipendenze e/o la loro degenerazione verso forme più dannose, e cioè criminali. Le strategie che hanno le maggiori probabilità di garantire risultati duraturi combinano interventi e misure di vario tipo. È inoltre necessario raccogliere statistiche sui reati legati alla droga a livello dell'Unione.
- **Altre sfide di natura sanitaria, sociale e di giustizia penale:** tra queste figurano il consumo contemporaneo di più droghe, l'epatite, l'emarginazione sociale, il coinvolgimento della comunità nella prevenzione, il consumo di droghe nelle carceri, le alternative alla pena detentiva, il reinserimento sociale e nel mondo del lavoro.
- **Preparativi per l'allargamento:**

Partecipazione all'OEDT e ai vari programmi CE e UE legati alla droga

La strategia di preadesione prevedeva la possibilità per i paesi candidati di entrare a far parte di alcune agenzie come l'OEDT perfino prima di diventare membri a pieno titolo dell'Unione. Nel settembre 1998, la Commissione si è espressa a favore della massima partecipazione a queste agenzie da parte degli 11 paesi richiedenti più la Turchia, con decisione da prendersi caso per caso. La Commissione intende presentare una bozza di mandato di trattativa che stabilisca la procedura bilaterale attraverso la quale verranno ammessi all'OEDT tutti i paesi richiedenti che ne avranno avanzato istanza formale. La strategia di pre-adesione riguarda anche la partecipazione dei paesi candidati ad altri programmi comunitari come quelli nel campo della salute pubblica. Nel 1998, l'Ungheria è stata ammessa a partecipare al programma comunitario per la prevenzione della tossicodipendenza. Nel 1999 è prevista l'entrata di altri paesi candidati. Per quanto riguarda i programmi di cooperazione ai sensi del titolo VI del TUE (Giustizia e affari interni), la Commissione sta valutando la possibilità di emendare l'attuale base giuridica dei programmi per consentire la partecipazione a pieno titolo dei paesi richiedenti.

⁶ Seminario comune CE/Presidenza PE sulla prevenzione della delinquenza urbana associata alla tossicodipendenza (Bruxelles, 21-22.11.96)

Il programma pluri-beneficiari Phare

Il programma pluri-beneficiari contro la droga è il più importante tra quelli sostenuti dal programma Phare per sviluppare nei dieci paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale la capacità istituzionale di mettere a punto politiche antidroga pluridisciplinari e coordinate, in linea con la strategia antidroga dell'UE. Il programma prevede inoltre l'integrazione di paesi non candidati quali Albania, Bosnia-Erzegovina e l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia.

Il programma si incentra su tre priorità: (1) sistemi informativi sulla droga, (2) riduzione dell'offerta di droga, e (3) riduzione della domanda di droga, ponendo l'accento sull'acquisizione di competenze per la messa a punto di programmi integrati di prevenzione, tra i quali il coinvolgimento attivo della società civile. In seguito all'estensione dell'assistenza Phare al campo della Giustizia e degli affari Interni, è stato dato rilievo anche all'applicazione della legge antidroga.

Per facilitare la trasposizione del patrimonio di realizzazioni dell'UE nel campo della droga, il programma mira soprattutto a contribuire alla realizzazione di istituzioni allo scopo di definire il quadro normativo necessario nonché di potenziare le capacità operative delle strutture di controllo antidroga.

D. Il nuovo quadro giuridico istituito dal trattato di Amsterdam

A seguito del trattato di Maastricht sull'Unione europea che prevedeva l'estensione del raggio di azione della Comunità al settore delle droghe come pure dell'ambito di cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione, l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam rappresenterà un ulteriore passo avanti nella lotta contro la droga per quanto attiene alla Salute Pubblica grazie alla possibilità di inserire nuove misure di prevenzione (articolo 152) nel campo dell'applicazione della legge, potenziando la cooperazione nella lotta contro il traffico illecito di droga (titolo VI) e la cooperazione internazionale.

(i) Droga, una priorità di Sanità Pubblica (titolo XIII, articolo 152 del trattato CE)

L'articolo 152 (1), paragrafo primo, del trattato CE recita "*Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività della comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana*". Ciò implica l'inserimento delle priorità di salute pubblica in tutte le politiche e le attività della Comunità, quali i programmi per i giovani, i programmi di ricerca, i programmi e le attività nel settore del sociale.

L'articolo 152 (1), paragrafo secondo, stipula che "*L'azione della Comunità, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria*". Il trattato non fa più specifico riferimento alla droga quale uno dei maggiori flagelli, ma ciò non toglie che la lotta alla droga rimanga uno dei settori prioritari dell'intervento comunitario nell'ambito della sanità pubblica. In effetti, l'articolo 152 (1), paragrafo terzo, statuisce che "*La Comunità*

completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione". La riduzione dei effetti nocivi per la salute derivanti dall'uso di stupefacenti viene proposto come nuovo obiettivo di cooperazione fra gli Stati membri, accanto alla tradizionale cooperazione nell'ambito della prevenzione.

L'articolo 152 (3) stipula che *"La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica"*. L'articolo 152 (4) indica che, in base all'articolo 251 del trattato CE (procedura di codecisione), il Consiglio può adottare *"misure di incentivazione destinate a proteggere e a migliorare la salute umana, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"*.

Le nuove disposizioni dell'articolo 152 dovranno essere sfruttate appieno per potenziare la cooperazione nel settore della riduzione della domanda e raggiungere, laddove possibile, un ravvicinamento delle prassi e delle modalità di intervento in settori quali i metodi e le procedure di valutazione. Si dovrà incoraggiare lo scambio di informazioni sulle "migliori pratiche" nel settore della prevenzione della droga e in altri settori quali misure alternative alle condanne detentive. A livello UE, gli ultimi risultati ottenuti dal programma per la prevenzione della tossicodipendenza dovranno essere considerati quali punto di partenza per compiere ulteriori progressi nell'allineamento delle prassi adottate nei settori della riduzione della domanda e della prevenzione.

(ii) *Droga, una priorità di cooperazione nel settore della Giustizia e degli affari interni.*
(titolo VI del trattato sull'Unione europea - TUE)

Il nuovo quadro normativo che scaturisce dal trattato considera la cooperazione fra gli Stati membri della UE nell'ambito del lotta contro il narcotraffico un obbligo istituzionale al quale attenersi in uno spirito di dialogo e di conciliazione delle differenti strategie perseguite dagli Stati membri.

Il principale elemento innovativo del trattato di Amsterdam è l'obiettivo che si configura all'articolo 29 (ex K.1) in materia di cooperazione fra le autorità di polizia e giudiziarie in grado di offrire ai cittadini un elevato grado di sicurezza "in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il traffico illecito di droga. Tre sono i metodi presi in considerazione per la lotta contro il traffico illecito di droga:

- una più stretta cooperazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite Europol;
- una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri;
- il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale.

In base all'articolo 34 (ex K.6), la Commissione condivide con gli Stati membri il diritto di avviare iniziative in tutti i campi di cui al titolo VI. Le decisioni di natura giuridica adottate dal Consiglio continueranno ad essere approvate all'unanimità. Oltre alle

posizioni comuni e alle *convenzioni* sono stati inseriti due nuovi strumenti, e precisamente:

- decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi;
- decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del titolo VI, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta.

Inoltre, il trattato indica definisce una serie di obiettivi di cooperazione fra polizia e autorità giudiziarie, quali indirizzi da sperimentare per intensificare la lotta contro la droga.

È in tale contesto che il Consiglio, ai sensi del trattato di Amsterdam, dovrà adottare le misure necessarie e favorire la cooperazione al fine di facilitare il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione (articolo 34) con decisioni da approvarsi all'unanimità e dietro iniziativa dei singoli Stati membri o della Commissione. In ciò sarà coadiuvato sia da Europol, che nella struttura del trattato di Amsterdam viene ad assumere un ruolo specifico di coordinamento nell'attuazione della cooperazione dei servizi di applicazione della legge (articolo 30, paragrafo 2), sia dall'OEDT.

L'articolo 31 (e) contempla la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti. In una dichiarazione sul presente articolo si afferma che tali disposizioni non sono vincolanti per quegli Stati membri il cui sistema giuridico non prevede pene minime.

Il ruolo della Corte di giustizia risulta rafforzato dall'articolo 35 (ex K.7) in quanto detta Corte sarà competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni adottate in base al titolo VI. Tale controllo è condizionato tuttavia dalla dichiarazione di competenza degli Stati membri (par.2) Inoltre, la Corte non avrà competenza alcuna a riesaminare la validità o la proporzionalità delle operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi di applicazione della legge. In base all'articolo 39 (ex K.11) anche il ruolo del Parlamento europeo risulta rafforzato in quanto esso dovrà esprimersi prima che vengano adottate decisioni quadro, decisioni e convenzioni, piuttosto che essere consultato per le sole attività principali ai sensi del titolo VI.

L'articolo 40 del titolo VI contempla la possibilità che gli Stati membri instaurino tra loro una cooperazione rafforzata nella misura in cui questa (a) rispetti le competenze della Comunità europea e gli obiettivi stabiliti dal titolo VI e (b) abbia il fine di consentire all'Unione di svilupparsi più rapidamente come spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Fatte salve tali condizioni, il Consiglio - che delibera a maggioranza qualificata su richiesta degli Stati membri interessati e dopo aver invitato la Commissione a presentare il suo parere - ha facoltà di autorizzare la costituzione di tali cooperazioni rafforzate. Qualora un membro del Consiglio dichiari che, per specifici e importanti motivi di politica interna, intende opporsi alla concessione di un'autorizzazione a maggioranza qualificata, non si procede alla votazione.

L'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel contesto dell'Unione europea avverrà tramite un Protocollo in allegato al trattato. Si tratta di una modifica radicale al campo di azione di questa cooperazione. Grazie ai nuovi poteri operativi conferiti ad Europol (articolo 30 paragrafo 2), la cooperazione diventerà più concreta e darà nuovo impulso agli sforzi in atto nella lotta contro le droghe illecite.

(iii) *Droga, una priorità di cooperazione internazionale*

Il trattato di Amsterdam non prevede il ricorso a nuovi strumenti, limitandosi a quelli già esistenti in base al precedente trattato, ovvero a posizioni comuni ed azioni comuni come menzionate rispettivamente agli Articoli 14 e 15 (ex Articoli J.4 e J.5) del TUE. LUE ha riconosciuto l'importanza della problematica droga in politica estera istituendo due ampie categorie di azione: (i) azione multilaterale attraverso il sostegno attivo alle decisioni politiche, il potenziamento della definizione di strategie da parte delle istituzioni ONU e il funzionamento efficace degli organismi informali; (ii) azioni bilaterali e regionali principalmente tramite tre tipi di strumenti di cooperazione con paesi terzi nell'ambito delle disposizioni antidroga inserite negli UE con detti paesi terzi: dialogo politico, politica commerciale e sostegno tecnico-finanziario.

E. Principali finalità e obiettivi

Conformemente al principio di sussidiarietà, i cinque scopi ed obiettivi generici del piano d'azione UE 2000-2004 sono:

- Garantire che il problema della lotta contro la droga continui a rappresentare una delle massime priorità per l'azione interna ed esterna dell'Unione europea;
- Proseguire l'approccio integrato ed equilibrato dell'UE nella lotta contro la droga, che prevede la riduzione della domanda e dell'offerta quali componenti che si rafforzano l'un l'altra;
- Garantire la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati obiettivi, affidabili e comparabili sul fenomeno droga nell'UE con la collaborazione dell'OEDT e di Europol;
- Promuovere la cooperazione internazionale e l'integrazione del controllo delle droghe nella cooperazione dell'UE allo sviluppo, nonché sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite e del PNUCID volti in particolar modo a sviluppare la cooperazione internazionale, sulla base dei principi adottati dall'assemblea generale dell'ONU;
- Sottolineare che il successo della strategia e degli interventi proposti nel presente piano d'azione richiederà risorse adeguate.

Le principali caratteristiche del piano sono:

- l'accento posto sulla necessità di valutare le esperienze acquisite e di individuare le pratiche migliori allo scopo di garantire la coerenza e la continuità dell'azione comunitaria nel contrastare il fenomeno droga; pertanto esso muove dal precedente piano d'azione;
- l'individuazione di nuove sfide e nuove strategie da affrontare a livello UE e in cooperazione con i nostri partner internazionali;
- ribadimento del nostro impegno nei confronti delle Convenzioni ONU sul controllo delle droghe, in conformità alla risoluzione del PE dell'ottobre 1998⁷

F. Obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici del piano d'azione in ciascuno dei cinque campi d'azione di cui sopra sono:

1. Informazioni

La strategia globale di lotta contro la droga deve fondarsi su una valutazione regolare della natura e dell'entità del consumo di droga in seno alla popolazione e delle relative conseguenze, nonché sulle conoscenze acquisite dalla ricerca e sull'insegnamento tratto dai programmi precedenti.

Spetta all'Osservatorio europeo della droga e della tossicodipendenza (OEDT) raccogliere, analizzare e comparare i dati esistenti sul fenomeno droga. Pertanto è estremamente importante garantire che all'OEDT giungano informazioni di altissima

⁷ Relazione della on. D'Ancona. Doc. A4-0211/98

qualità. In particolare, uno dei compiti principali dell'OEDT sarà quello di migliorare la comparabilità dei dati. In tale contesto un ruolo centrale dovrà essere svolto dai centri nazionali REITOX. È necessaria una progressiva armonizzazione degli indicatori epidemiologici fondamentali in materia di diffusione del consumo di droga e relative conseguenze per la salute⁸. Si tratta di una sfida importante in quanto soprattutto le strutture di raccolta dei dati relativi a ciascun indicatore differiscono tra i vari Stati membri. Le autorità nazionali devono pertanto potenziare il loro impegno nei confronti di questa problematica avvalendosi del sostegno del mondo politico e delle istituzioni. Raggiungere quest'obiettivo non sarà impresa facile né dai tempi brevi. Il miglioramento della comparabilità dei dati statistici dovrà essere accompagnato anche da misure per garantire la qualità (compresa la formazione) e per interpretare e capire i dati nei vari contesti nazionali e locali.

L'OEDT, in stretta cooperazione con la propria rete di punti focali nazionali REITOX, incentrerà i propri sforzi su:

- la raccolta, l'analisi e la diffusione regolare a livello UE dei dati in materia di droga, tossicodipendenza e relative conseguenze;
- il miglioramento dei metodi di comparazione dei dati;
- l'adozione di indicatori comuni negli Stati membri;
- la valutazione sistematica e scientifica delle attività di riduzione della domanda, compreso l'aspetto del rapporto costo-efficacia
- la cooperazione con gli organismi e le organizzazioni europee ed internazionali e con i paesi terzi.

Entro il 2004, l'OEDT giungerà a coprire gradualmente tutti i settori indicati nel regolamento istitutivo dell'Osservatorio:

- la domanda e la riduzione della domanda di droghe;
- le politiche e le strategie sia nazionali che comunitarie;
- la cooperazione internazionale e la geopolitica dell'offerta (con particolare accento sui programmi di cooperazione e sulle informazioni sui paesi produttori e di transito);
- il controllo del commercio degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei precursori, così come previsto dalle convenzioni internazionali e dalla legislazione comunitaria in vigore e futura;
- le implicazioni del fenomeno droga per i paesi produttori, consumatori e di transito, compreso il riciclaggio di capitali, così come disposto dalle leggi comunitarie applicabili presenti e future.

Nell'ambito del programma statistico 1998-2002, l'Eurostat, l'Ufficio statistico delle Comunità europee, e l'OEDT collaboreranno attivamente per sviluppare le definizioni ed altri metodi intesi a garantire informazioni statistiche comparabili a livello comunitario.

⁸ I cinque indicatori fondamentali sono: la richiesta di cure da parte dei consumatori di droga; i decessi riconducibili all'uso di droga, la mortalità e le cause di decesso fra i tossicodipendenti; l'incidenza delle malattie infettive associate alla droga (HIV, epatite B e C); la comparabilità degli studi sul consumo, i comportamenti e gli atteggiamenti della popolazione generale in materia di droga; e la comparabilità delle stime sulla diffusione dell'uso problematico di droga.

L'OEDT sta già cooperando con l'Eurostat per quanto riguarda la raccolta dei dati relativi ai decessi riconducibili alla droga e per i dati desunti dagli studi in campo sanitario.

2. *Azioni volte a ridurre la domanda*

Occorre dare la massima priorità alle iniziative in materia di sanità, istruzione, ricerca e formazione nonché agli strumenti per combattere l'emarginazione sociale. Vanno favoriti lo scambio di esperienze in materia di riduzione della domanda e la promozione di reti sia a livello cittadino che tra operatori. Per questi tipi di attività dovranno essere rese disponibili risorse idonee.

Data l'esistenza di metodi di studio e di raccolta di dati comparabili a livello comunitario, due sono gli obiettivi principali che dovranno essere valutati prima del 2004:

- (i) ridurre in misura significativa, nell'arco di un quinquennio, la diffusione dell'uso di droghe illecite tra i giovani al di sotto dei 18 anni;
- (ii) ridurre drasticamente, nell'arco di un quinquennio, il numero di decessi riconducibili all'uso di droga.

2.1 Pubblica sanità

I problemi chiave in questo campo sono:

- L'aumento della domanda di droga in particolar modo tra i giovani;
- L'aumento dell'assunzione orale di droghe illecite come l'“ecstasy”, le nuove droghe sintetiche e l'eroina da fumare;
- L'aggravarsi dell'abuso di sostanze come le anfetamine;
- La frequente sottovalutazione di importanti rischi per la salute;
- L'alto tasso di diffusione dell'epatite C e dei virus HIV/AIDS come anche di altre gravi malattie tra i chi fa uso endovenoso di droghe;
- L'alto numero di decessi riconducibili alla droga in molti Stati membri.

Le principali sfide da affrontare sono:

- Individuare le migliori pratiche nel campo della prevenzione per generalizzarne l'applicazione nonché assicurarsi la fattiva collaborazione dell'entourage dei tossicodipendenti, affinché le misure preventive ideate per il gruppo a rischio risultino efficaci;
- La necessità di un approccio preventivo globale nelle scuole, in cooperazione con l'intera comunità scolastica, compresa la formazione specifica rivolta ai docenti per individuare tempestivamente i problemi dei giovani;
- La necessità di porre maggiormente l'accento sugli strumenti per la lotta contro l'emarginazione sociale, allo scopo di prevenire l'abuso di droga e contribuire alla reintegrazione degli ex-consumatori di droghe;
- Gli aspetti sociali e sanitari legati alla mobilità di gruppi a rischio sia all'interno dell'UE che in provenienza dall'esterno, ai migranti e ai profughi, nonché i problemi causati dal turismo della droga;

- Migliorare la qualità dei programmi di cura tramite la somministrazione di metadone per via orale e l'ulteriore sperimentazione di sostanze sostitutive che riducono il tasso di dipendenza;
- La necessità di compenetrare vari aspetti quali l'applicazione delle leggi e il fabbisogno di cure dei tossicodipendenti, nonché di sviluppare maggiormente misure alternative alla detenzione.

In futuro gli orientamenti in materia di pubblica sanità dovranno tener conto:

(i) della necessità di attribuire elevata importanza agli imperativi di salute pubblica nelle proprie azioni e di integrare gli strumenti specifici di salute pubblica con le altre politiche ed attività comunitarie pertinenti. Gli strumenti specifici di salute pubblica necessitano inoltre di adeguato supporto finanziario;

(ii) dell'esperienza ottenuta sinora nell'attuazione del Programma di azione comunitaria per la prevenzione della tossicodipendenza ed altri programmi di salute pubblica pertinenti (prevenzione dell'Aids e promozione della salute);

(iii) dell'integrazione con il venturo programma per la politica di salute pubblica con le sue tre linee di azione: migliorare le informazioni per favorire lo sviluppo della salute pubblica; reagire tempestivamente alle minacce per la salute; agire più attivamente sul fronte della prevenzione delle malattie.⁹

(iv) delle linee direttrici per ridurre la domanda di droga adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel mese di giugno 1998, in occasione della quale è stata prevista l'istituzione di una strategia globale di riduzione della domanda e si è posta nuova attenzione alla riduzione della domanda quale componente di un approccio integrato al problema droga.

In seguito alla valutazione intermedia del Programma prevenzione droga 1996-2000, si possono fare le seguenti raccomandazioni in materia di azioni future nel quadro della prevenzione della droga:

- Prendere in considerazione ulteriori studi e progetti pilota in materia di: (i) individuazione tempestiva delle nuove tendenze nel consumo delle droghe, sia di sostanze note che di sostanze nuove e (ii) valutazione dell'impatto delle azioni preventive: gli interventi raggiungono gli scopi prefissi? Qual è l'impatto sulle singole persone e/o gruppi a livello comunitario?
- Migliorare gli scambi tra i progetti e le attività delle agenzie internazionali di pertinenza. Stimolare la cooperazione internazionale tra gli organismi pubblici allo scopo di evidenziare l'accresciuta percezione comune degli eventi.
- Adottare un approccio più proattivo nei confronti della prevenzione e della riduzione dei rischi per la salute associati alla droga, approccio che dovrà fondarsi su una strategia globale che potrà essere utilizzata per informare la destinazione delle risorse secondo principi di efficacia di costo.

⁹ COM (98) 239 def. del 15.04.98

- Sviluppare ulteriormente gli studi pilota su gruppi mirati nel quadro della prevenzione e della riduzione dei rischi associati, alla luce della posizione geografica e delle diversità sociali e culturali degli Stati membri. Tali studi dovranno basarsi per intero su un contesto di ampia portata che consenta di mettere a confronto la totalità o per lo meno la maggior parte degli Stati membri.
- Sviluppare progetti di prevenzione nei settori dell'informazione e degli strumenti educativi per i gruppi a rischio tenendo conto delle linee direttrici per la valutazione dei progetti di prevenzione redatte dall'OEDT. I risultati dei progetti dovranno essere presentati secondo le modalità previste da queste linee direttrici.
- Continuare a sovvenzionare il funzionamento delle reti istituite per gli scambi comunitari in materia di prevenzione locale. Dette reti, che tengono debito conto dei requisiti delle varie politiche nazionali, perseguono l'obiettivo di sviluppare strategie comunali di politica antidroga in collaborazione con altre città degli Stati membri. L'obiettivo a questo punto diventa quello di cercare di favorire la cooperazione tra le reti attualmente comparabili, e così facendo, riuscire eventualmente ad ottenere nuovi effetti di complementarità.
- Sviluppare programmi di formazione relativi alla prevenzione della tossicodipendenza con l'obiettivo di sviluppare in maniera più concreta: (i) strategie di formazione innovative che contribuiscano a fronteggiare le nuove sfide e (ii) meccanismi di integrazione che permettano una rieducazione in comunità.

L'approccio globale è tuttora considerato la miglior strategia per risolvere i problemi futuri. Un simile approccio deve riguardare tutti i settori della prevenzione dell'abuso di droga, dallo scoraggiare l'iniziazione alla droga alla riduzione delle conseguenze negative dell'abuso di droga sia a livello sanitario che sociale. In tutti gli Stati membri sarà necessario attuare su più ampia scala i programmi di prevenzione e campagna di sensibilizzazione.

In un approccio globale ci si deve interessare di tutti i tipi di droga di cui viene fatto uso o abuso, lecite o illecite che siano. Il rischio di danni alla salute non è limitato alle droghe proibite. Molte nuove droghe sintetiche non sono ancora sottoposte a controllo negli Stati membri. Si tratta di sostanze simili a quelle controllate e proibite, e che potenzialmente presentano più o meno gli stessi rischi per la salute.

È necessario porre maggiore attenzione al rapporto tra il precoce avviamento al fumo di tabacco, la precoce introduzione all'alcool e l'iniziazione alle droghe illegali. Non vi è dubbio che il tabacco e l'alcool sono essi stessi droghe che arrecano gravi e documentati danni alla salute. Ne consegue che le strategie preventive già attuate per il tabacco e l'alcool potrebbero risultare utili per la prevenzione dell'iniziazione alle droghe illegali.

Uno dei nodi centrali dovrà essere quello di porre l'accento su come aiutare chi fa uso di droghe a ridurre l'attuale domanda di droga. Si dovrà anche operare per ridurre le conseguenze negative dell'abuso di droga a livello sia sanitario sia sociale. In una prospettiva di riduzione della domanda è importante poter anche disporre di un'ampia gamma di servizi di cura di alta qualità, sia per i pazienti internati che per quelli esterni. In

particolar modo, è necessario sviluppare ulteriormente i servizi a bassa soglia di accesso e migliorare i servizi sanitari nelle carceri.

Tenendo conto che, nonostante tutti gli sforzi sinora compiuti, l'uso illegale di droga è tuttora in crescita, gli Stati membri dovranno destinare maggiore attenzione alla definizione di norme concrete in materia di programmi di prevenzione (in termini sia di quantità che di qualità), di facile accesso alle cure ad ogni livello nonché di misure atte a prevenire la ricaduta.

2.2 Istruzione e sensibilizzazione mediante campagne informative

L'obiettivo è intensificare la formazione e la sensibilizzazione per contribuire attivamente a prevenire la tossicodipendenza e a ridurre i fattori di rischio. Tali attività devono (i) migliorare le conoscenze in materia di tossicodipendenza, producendo ed utilizzando opportuni materiali e metodi educativi, e (ii) consentire a tutti di adottare un atteggiamento responsabile nei confronti delle droghe.

Informare i giovani e i loro genitori in merito all'abuso di droga e ai pericoli che esso comporta, è una questione vitale per affrontare il problema. È necessario rendere i bambini consapevoli dei pericoli che comporta l'uso di droghe fin dalla scuola primaria e lungo l'intero iter scolastico. È altrettanto importante dare ai genitori e agli insegnanti la possibilità di disporre di maggiori informazioni sulle droghe, in modo che essi possano individuare e aiutare chiunque sia esposto a questo rischio.

Intervenire sui programmi scolastici costituisce una delle principali misure di prevenzione. A livello sia nazionale che europeo, nei programmi educativi si è cominciato a introdurre strumenti per proteggere contro l'abuso di droghe, e per stimolare la reazione personale e sociale di fronte a situazioni conflittuali o a pressioni ambientali, in particolare favorendo un atteggiamento critico e la capacità di discernimento. Questo tipo di impostazione è stato integrato con successo anche in attività ricreative intese a costituire una prima forma di prevenzione.

Ci si è avvalsi ampiamente dei mezzi di comunicazione per sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica al problema della droga. Per risultare efficaci, i messaggi in queste campagne devono essere ben mirati, accurati nell'informazione e realistici. È della massima importanza che campagne di informazione del genere costituiscano un elemento di sostegno per le azioni avviate a livello locale e offrano risvolti educativi, volti a formare sia i giovani sia i loro principali interlocutori. La settimana europea di prevenzione della droga 1998 ha offerto un buon esempio di sinergia tra una campagna europea per sensibilizzare al tema della manifestazione e un sostegno diretto per accrescere la visibilità delle iniziative locali.

Le principali priorità a livello europeo in materia di formazione e sensibilizzazione a queste problematiche sono:

- Elaborare un'impostazione preventiva globale nelle scuole, in cooperazione con l'intera comunità scolastica, che comprenda azioni di formazione specifiche destinate agli insegnanti per prepararli a individuare tempestivamente i problemi dei giovani. Questa impostazione globale dovrebbe coinvolgere anche le famiglie.

- Prevedere una migliore formazione post-universitaria sul problema della droga per gli operatori che lavoreranno nei settori sanitario, sociale e giudiziario.
- Sviluppare strumenti e metodi didattici flessibili per agevolare l'attuazione e la valutazione dei programmi di prevenzione. In quest'ambito occorrerebbe sfruttare al meglio le esperienze e le conoscenze dell'OEDT.
- Sfruttare efficacemente nuovi strumenti di comunicazione, in particolare Internet, in sede di elaborazione, attuazione e valutazione dei programmi di formazione preventivi.
- L'importanza dell'entourage è ampiamente riconosciuta. Molto spesso, la prima esperienza nell'uso di droga avviene su incitamento di un conoscente. L'entourage può però agire anche quale fattore di protezione. Occorre coinvolgere i giovani stessi, fin dall'inizio, nell'elaborazione di programmi di prevenzione. Nel caso di programmi specifici ideati per un gruppo a rischio, può essere opportuno coinvolgere ex consumatori di droga.
- Occorre incentivare la partecipazione attiva a sport e ad altre attività. In particolare è molto importante che le scuole, assieme a ONG, associazioni giovanili, ecc., organizzino attività extrascolastiche sorvegliate, per offrire ai giovani alternative attraenti.

2.3 Ricerca

L'obiettivo è incentivare la ricerca per prevenire e controllare i problemi sanitari associati alla droga avvalendosi di tutte le possibilità offerte dal Quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione. Data l'entità limitata del bilancio per il Quinto programma quadro rispetto alla spesa pubblica globale destinata alla ricerca nell'UE, per realizzare gli obiettivi del presente piano d'azione occorrerà prestare la massima attenzione ad altre iniziative nello stesso campo, avviate a livello nazionale o da altri organismi europei.

Il Quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998 - 2002)¹⁰ ha introdotto una priorità specifica in materia di attività di ricerca relative alla lotta contro la droga con l'obiettivo di prevenire e, laddove possibile, controllare i problemi per la salute associati alla droga tramite (i) l'individuazione dei fattori psicologici e socioeconomici che intervengono nell'uso e abuso di droga, (ii) l'approfondimento della comprensione delle conseguenze sanitarie e sociali a lungo termine derivanti dall'abuso di droga, e (iii) lo sviluppo di strategie di cura più efficaci.

Il programma di lavoro “*Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche*” indica per la linea di azione “Ricerca in materia di salute pubblica e servizi sanitari” le priorità seguenti:

¹⁰ Decisione n. 182/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22.12.98 G U n. L 26 del 1.02.99

- approcci biomedici alla riduzione della domanda di droga, compresa la ricerca nel settore della riabilitazione e il sostegno biomedico non strutturato (studi di morbilità/mortalità, esito della cura, co-morbilità, comportamento e malattia, abuso di più droghe, gruppi a rischio);
- aspetti sanitari e socio-economici del consumo di droga e della tossicodipendenza (giovani e altri gruppi a rischio o vulnerabili, modelli del consumo di droga, effetti sociali, costi economici del consumo di droga e della tossicodipendenza, ricerca in materia di servizi sanitari legati alla droga, prevenzione, fattori ambientali determinanti e percezione pubblica);
- aspetti di individuazione fisica, individuazione delle caratteristiche chimiche e osservazione biologica delle droghe, dei precursori chimici e dei solventi.

La linea d'azione "Scienze neurologiche", che ricade a sua volta sotto il tema "*Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche*" cercherà specificamente di comprendere i meccanismi di premio e punizione e le rispettive implicazioni in materia di apprendimento e tossicodipendenza.

Inoltre, nell'ambito del tema "Crescita concorrenziale e sostenibile", viene prestata attenzione ai metodi di misurazione e di prova e alle metodologie antifrode. Questa attività dovrebbe consentire di individuare sostanze o componenti usati illecitamente, droghe vietate nelle attività sportive, il traffico di droghe illegali e i commerci illegali (animali).

In genere, si presterà attenzione all'impatto socioeconomico del fenomeno droga. Ciò si estrinsecherà in una stretta cooperazione con l'OEDT, il quale sviluppa studi pilota in questo campo. In questo contesto, nell'ambito del terzo invio a presentare proposte per il *Programma di ricerca socioeconomica mirata* è stato scelto un progetto coordinato dall'OEDT. Il progetto si intitola "Rete europea lo sviluppo di modelli politici e analisi socioeconomiche del consumo di droga, conseguenze e interventi".

2.4 Altre problematiche di rilievo collegate alla droga

- *Droga e guida*

Gli obiettivi a livello della Comunità sono:

- riesaminare la situazione in materia di droga e guida;
- analizzare le implicazioni dell'uso illecito di droga negli incidenti stradali sulla base dei dati disponibili;
- raccomandare metodologie più affidabili per la raccolta di detti dati;
- riesaminare e sostenere lo sviluppo di metodi di analisi operate sulle strade e ulteriori analisi effettuate in laboratorio, nonché i relativi limiti;
- riesaminare e sviluppare ulteriormente gli studi di controllo sperimentale sulla riduzione delle capacità di guida e sulla farmacocinetica;
- riesaminare e comparare le misure adottate nel campo della riabilitazione.

Benché gli effetti dell'alcool sulla guida siano ormai assodati, come pure le ripercussioni in termini di incidenti stradali, nel caso delle altre droghe vi sono minori prove univoche. Le basi scientifiche non permettono ancora di sviluppare misure specifiche per le varie droghe. Questa tematica non è stata presa in considerazione dal piano d'azione di lotta contro la droga 1995-1999. Essa è stata tuttavia inserita nel primo Programma d'azione in materia di sicurezza stradale adottato dalla Commissione nel 1993¹¹, in seguito al quale agli inizi del 1994 è stato istituito un gruppo di lavoro su 'alcool, droghe e medicinali e guida' nel quadro del gruppo ad alto livello sulla sicurezza stradale.

Il gruppo di lavoro ha redatto un rapporto che comprendeva un primo insieme di raccomandazioni come quella che assegnava la priorità assoluta alla definizione della vera natura del problema per mezzo di ricerche epidemiologiche. Le raccomandazioni riguardavano (i) come definire la diffusione delle droghe illecite in seno alla popolazione patentata e il relativo rischio di rimanere coinvolti in incidenti stradali per i consumatori di droghe diverse, sia da sole che in combinazione, (ii) l'uso combinato di droghe illecite e alcool e (iii) il quadro normativo necessario per controllare l'assunzione di droghe illecite da parte dei guidatori.

Il gruppo di lavoro del 1994 è stato riattivato di recente. L'argomento viene mantenuto all'interno del secondo Programma d'azione in materia di sicurezza stradale adottato dalla Commissione nel mese di aprile 1997¹² e che interessa il periodo 1997-2001 ponendo particolare accento sullo sviluppo dei controlli stradali. È stato istituito il necessario coordinamento con l'OEDT e il gruppo Pompidou del Consiglio. Il Quinto programma quadro comunitario delle azioni di ricerca e di sviluppo tecnologico prevede inoltre la prosecuzione delle attività di ricerca sulle tematiche associate alla guida sotto l'influenza di droghe illecite e medicinali di prescrizione.

¹¹ COM (93) 246 definitivo del 9.06.93

¹² COM (97) 131 definitivo del 9.04.97

A livello comunitario sono stati definiti i seguenti obiettivi per il prossimo quinquennio: (i) migliorare le informazioni in materia di doping e conseguenze per il pubblico in genere; (ii) sensibilizzare i medici in merito al problema; (iii) introdurre e migliorare il coordinamento in campo legislativo; (iv) stabilire definizioni chiare, elenchi di sostanze proibite e norme per le analisi; e (v) migliorare la tutela della salute per i giovani atleti.

In questi ultimi anni il doping sportivo è cresciuto con tale intensità da obbligare il Consiglio europeo di Vienna a esprimere tutta la sua preoccupazione per la gravità di un problema che mina le fondamenta dell'etica sportiva e mette a repentaglio la salute pubblica. Nello sport professionistico si assiste oggi allo sviluppo di forme di doping sempre più sofisticate. Molte persone normali, per le quali lo sport è un mezzo per migliorare la qualità della vita, possono ritrovarsi esposte alla droga tramite la pratica sportiva. Spesso quando si parla di doping sportivo non si parla di assunzione di sostanze illecite quanto piuttosto di abuso di farmaci leciti.

Il problema dello sport richiede una strategia dal duplice volto. Il doping a livello professionistico deve essere trattato come una questione professionale. Non vi è dubbio che le normative anti-doping richiedano un più stretto coordinamento tra le nazioni, le organizzazioni sportive e le organizzazioni internazionali. L'eliminazione del doping nello sport dilettante richiede invece misure più uniformi già collaudate nel più ampio quadro della lotta generale contro la droga. È importante ricordare l'impatto che le attività sportive hanno sul pubblico in generale e l'influenza che il comportamento dei campioni dello sport ha sui giovani. La lotta contro la droga nello sport è pertanto un modo eccellente per veicolare il più ampio messaggio della lotta contro la droga.

Gli Stati membri e la Commissione hanno concordato sulla necessità di sviluppare nuove misure a livello comunitario per utilizzare in maniera più efficace le varie politiche comunitarie e per armonizzare le normative. Dato che anche il doping sportivo può comportare un traffico di sostanze illecite il quadro di cooperazione tra giustizia ed affari interni potrebbe avere un suo ruolo anche in questo campo.

Infine, la lotta contro il doping nelle attività sportive richiede una più ravvicinata cooperazione internazionale. Gli atleti si spostano con sempre maggiore frequenza e hanno pertanto bisogno di un quadro normativo chiaro e preciso che consenta loro di non commettere reati.

3. Azioni volte alla riduzione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope

È necessario proseguire con la massima priorità il perfezionamento delle misure e degli strumenti relativi (i) al controllo dei precursori chimici sia in ambito UE che in paesi terzi, (ii) alla prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio di capitali, (iii) alla efficace cooperazione tra polizia, dogane e autorità giudiziarie, (iv) all'attuazione del piano d'azione UE in materia di criminalità organizzata, (v) alla prevenzione dell'uso di nuovi sistemi di comunicazione (ad esempio Internet) quali mezzo per aumentare l'abuso, la produzione e il traffico di droga, (vi) alla cooperazione internazionale nella lotta contro il traffico illecito di droga. Il coordinamento e la cooperazione sono elementi essenziali per riuscire ad attuare con successo queste politiche.

3.1 **Consolidamento dell'acquis comunitario**

3.1.1 Diversione dei precursori chimici e delle sostanze psicotrope

I precursori rappresentano un importante nodo dell'aspetto collegato alla riduzione della domanda in quanto sono sostanze chimiche essenziali per la fabbricazione delle droghe; queste sostanze si trovano normalmente in commercio e vengono utilizzate per la produzione di prodotti leciti come le plastiche o i medicinali ma vengono talvolta dirottati verso la produzione illecita di droghe, e in specie eroina, cocaina e droghe sintetiche.

Più specificamente, si indica con precursore chimico una qualsiasi delle 22 sostanze chimiche classificate nelle Tabelle I e II della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1998 (la convenzione ONU 1998) della quale la Comunità è parte limitatamente all'articolo 12 sui precursori chimici. Ai sensi dell'articolo 113 del trattato CEE, il controllo del commercio esterno dei precursori chimici è di competenza della Comunità.

La Comunità ha approvato una adeguata legislazione interna per la lotta contro la diversione dei precursori chimici a livello sia comunitario che internazionale. La direttiva del Consiglio 92/109/CEE¹³ tratta della fabbricazione e dell'immissione sul mercato comunitario di talune sostanze impiegate nella fabbricazione illecita di stupefacenti, mentre il regolamento del Consiglio 3677/90¹⁴ affronta la questione del commercio di precursori chimici tra la Comunità e i paesi terzi individuando una serie di obblighi in materia di esportazione.

L'attuale sistema di controllo dei precursori chimici della Comunità ha funzionato a dovere. Sono previsti ulteriori miglioramenti tramite (i) il rafforzamento della cooperazione con l'industria e (ii) il perfezionamento di accordi sul controllo dei

¹³ GU 370 del 19.12.92. Gli allegati alla direttiva sono stati modificati dalla direttiva della Commissione 93/46.CEE del 22.06.93.

¹⁴ Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3677/90 del 13.12.1990 - GU L 357 del 20.12.90. p.1 così come emendati dal regolamento del Consiglio (CEE) n. 900/92 del 31.03.1992 - GU L 96 del 10.04.1992. p.1. così come attuati dal regolamento della Commissione (CEE) n. 3769/92 del 21.12.1992 - GU L 383 del 29.12.92. p.17. così come emendata dal regolamento della Commissione (CEE) n. 2959/93 del 27.1.1993 - GU L 267 del 28.10.93. p.8. emendata dal regolamento della Commissione CE n. 2093/97 del 24.10.1997 - GU L 292 del 25.10.1997. p.11.

precursori chimici con altri paesi a rischio in grado di gestire i meccanismi di controllo previsti da detti accordi.

Dal momento che la diversione dei precursori chimici rappresenta un'eccezione rispetto alle transazioni commerciali lecite, una strategia fondata esclusivamente sull'applicazione della legge non premia. Gli sforzi per contrastare la diversione devono tener conto delle necessità del commercio legale.

Gli accordi bilaterali sul controllo dei precursori chimici con paesi terzi (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela), Cile, Messico e Stati Uniti hanno dato buoni frutti in quanto contribuiscono in maniera cospicua ad ampliare la condivisione di informazioni utili alla lotta contro la diversione dei precursori. Per migliorare ed estendere il sistema di controllo dei precursori chimici è opportuno stringere analoghi accordi con altri paesi e/o regioni del mondo; detti accordi vanno inseriti nel contesto di una strategia regionale per evitare che il traffico illecito di precursori chimici eluda i controlli nazionali attraverso i paesi confinanti. Ne consegue che, ai sensi degli accordi europei, la Comunità dovrà ben presto avviare le trattative per stringere accordi in materia di controllo dei precursori chimici con i paesi associati dell'Europa orientale e centrale così importanti per la fabbricazione delle cosiddette nuove droghe sintetiche (anfetamine...).

A livello internazionale, la lotta contro la diversione dei precursori chimici può implicare lo scambio di dati sensibili su persone o società. Tali informazioni sono protette dalle normative sia nazionali che comunitarie. Ad ogni modo, la Comunità è riuscita a facilitare lo scambio perfezionando il succitato accordo per il controllo dei precursori chimici che garantisce l'indispensabile quadro giuridico per lo scambio di dati sensibili. La Comunità dovrà continuare questo suo impegno e renderlo più incisivo, perché esso è uno dei fattori principali che hanno permesso di ridurre la disponibilità di precursori per la produzione illecita di droghe.

Nell'affrontare il problema dei precursori delle nuove droghe sintetiche sarà opportuno tener conto dell'elevato numero di precursori presenti sul mercato caratterizzati dalla capacità di cambiare ed evolversi rapidamente. Quanto sopra rende impraticabile l'istituzione di un meccanismo di controllo simile a quello predisposto per le 22 sostanze classificate in quanto l'imposizione di ulteriori limitazioni su ulteriore sostanze non farebbe altro che indebolire l'efficacia complessiva del sistema di controllo per i precursori, e anzi intralocerebbe la fruttuosa cooperazione tra produttori e autorità.

I 22 precursori chimici individuati nella convenzione ONU 1998 non bastano ad affrontare il problema della diversione. Di fronte a questa sfida delle nuove droghe sintetiche appare dunque utile creare i "speciali elenchi di vigilanza" per i precursori chimici non classificati. Tali elenchi dovrebbero rispecchiare in prospettiva i modelli di diversione intracomunitaria delle sostanze in essi contenute, come pure il principio di cooperazione con le industrie.

Le raccomandazioni formulate nel 1991 dal gruppo d'azione dei prodotti chimici del G7 prevedevano una strategia mirata che indirizzava i meccanismi internazionali di controllo dei precursori verso un numero specifico e limitato di sostanze chimiche a seconda della natura e dei percorsi commerciali di ciascun prodotto. Questa modalità di intervento è più

realistica e conveniente di un'estensione dei controlli a una gamma più ampia di sostanze chimiche.

3.1.2 Riciclaggio di capitali

La seconda relazione riguardante l'attuazione della direttiva sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei capitali¹⁵, adottata dalla Commissione in data 1° luglio 1998¹⁶, è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento. Vi si documenta l'avvenuta attuazione della direttiva da parte di tutti gli Stati membri. L'unico procedimento pendente per infrazione alla suddetta direttiva riguarda i libretti di risparmio al portatore in Austria.

Inoltre, la relazione emette un parere piuttosto positivo sull'effetto della direttiva. Dato tuttavia, che quest'ultima ha, per sua stessa natura, uno scopo essenzialmente preventivo, è impossibile valutare in che misura si sia potuto prevenire il riciclaggio di capitali. D'altro canto, i dati sulle segnalazioni di transazioni sospette esposti nell'Allegato 8 indicano che il settore finanziario ha risposto in modo soddisfacente agli obblighi impostigli dalla direttiva. Si può affermare in sintesi che tutti gli Stati membri continuano a prendere posizione attiva contro il riciclaggio di capitali.

Un sottogruppo di esperti in riciclaggio di capitali del gruppo Pluridisciplinare ha analizzato l'efficacia dei sistemi anti-riciclaggio ai termini della cooperazione prevista dal titolo VI del TUE dal momento che i risultati degli sforzi anti-riciclaggio sono tuttora modesti in termini di incriminazioni, condanne e sequestri di beni. Per migliorare efficacemente la cooperazione tra gli Stati membri in questo settore, in data 3 dicembre 1998 il Consiglio ha adottato, ai sensi dell'articolo K.3 del TUE, un'azione Comune sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento, il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.¹⁷

Sempre nella seconda relazione e nel relativo comunicato stampa, la Commissione ha inoltre annunciato che sono stati avviati i lavori per una proposta di seconda direttiva sul riciclaggio di capitali che ampli e aggiorni la direttiva del 1991. Scopo della proposta è di dare effetto alle raccomandazioni del piano d'azione in materia di criminalità organizzata relative ai settori di competenza comunitari nonché ad alcuni degli auspici espressi dal Parlamento europeo. In particolare la Commissione intende estendere il campo d'azione della direttiva anche ad alcune attività e professioni non finanziarie.

Il riciclaggio di capitali è un problema globale, e gli sforzi per contrastarlo possono rivelarsi efficaci solo se tutti i paesi e tutte le regioni del mondo si pongono lo stesso obiettivo. Per quanto sofisticati possano essere i sistemi anti-riciclaggio dell'UE (o dei membri della FATF), essi non potranno funzionare se in altri paesi o regioni non esisteranno sistemi analoghi. Di qui l'importanza dell'impegno mondiale della Task force di azione finanziaria (FATF) e dell'ONU, nonché dell'operato esterno dell'UE in questo campo.

¹⁵ GU 166 del 28.06.91

¹⁶ COM (1998) 401 def.

¹⁷ GU L 333 del 9.12.98

La FATF rimane il principale organismo internazionale anti-riciclaggio di capitali ed è stato deciso che il suo mandato venga rinnovato per un altro quinquennio a partire dalla metà del 1999. La FATF si sta muovendo per cooptare alcuni nuovi membri di importanza strategica e per creare una rete mondiale di organismi regionali anti-riciclaggio di capitali. La FATF ha inoltre cominciato ad operare su due compiti complessi e delicati assegnatigli dal G7/8, e cioè le giurisdizioni che non cooperano (a causa di un'eccessiva segretezza bancaria e di strutture societarie opache) e l'uso di strumenti di difesa anti-riciclaggio di capitali per contrastare le frodi fiscali.

Il programma Phare è stato particolarmente attivo nell'ambito degli sforzi anti-riciclaggio di capitali, compreso il sostegno accordato al progetto di valutazione reciproca del Consiglio d'Europa. In questo momento si stanno lanciando i lavori previsti dal TACIS (studi di fattibilità in Russia, Ucraina e Moldavia). È stato lanciato un importante progetto nella zona caraibica insieme agli Stati Uniti, mentre per i cinque paesi della comunità andina è in corso un altro programma. Il programma SADC per il controllo delle droghe prevede anche un elemento anti-riciclaggio di capitali. Continuano i lavori per accertare se è possibile cofinanziare le misure anti-riciclaggio di capitali secondo quanto previsto dall'ASEM.

Questi sforzi esterni sono importanti e migliorano la visibilità internazionale della Commissione e dell'UE. Ad essi va pertanto dato seguito e ulteriore sviluppo.

3.1.3 Prevenzione dell'uso di nuovi sistemi di comunicazione (ad esempio Internet) quali mezzi per incrementare l'uso illecito, la produzione e il traffico di droga

Le nuove tecnologie, e in particolare Internet, possono avere un impatto sia positivo che negativo in termini di abuso di droga. Quale esempio di impatto positivo si può citare l'uso di Internet per sensibilizzare il pubblico sull'abuso di droga e per fornire informazioni accurate sugli effetti nocivi della droga, e in particolar modo delle nuove droghe sintetiche. Al contrario, quale esempio di impatto negativo si può citare l'uso di Internet per scopi illeciti legati alla droga, in particolar modo (i) per fornire informazioni sui precursori chimici e sulle sostanze essenziali, per dare accesso alla letteratura specializzata e al mercato delle attrezzature di laboratorio necessarie alla fabbricazione illecita di droga, (ii) per insegnare i metodi di fabbricazione illecita e (iii) per incitare all'abuso di droga.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, tramite una decisione del 25 gennaio 1999, hanno adottato un piano pluriennale d'azione comunitaria per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali¹⁸. Il piano d'azione copre il periodo quadriennale che vale dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2002 e prevede uno stanziamento complessivo di 25 milioni di EURO. L'attuazione del piano d'azione Internet mirerà in primo luogo (i) a creare un ambiente più sicuro tramite l'istituzione di una rete europea di hot-line; in questo contesto, il miglioramento della cooperazione tra industria e autorità per l'applicazione della legge sarà di fondamentale importanza per sfruttare appieno il potenziale delle hot-line, e (ii) ad incoraggiare azioni di sensibilizzazione. La responsabilità di perseguire e di punire i responsabili dei contenuti illegali continuerà ad

¹⁸ Decisione n. 276/1999/EC GU L 33 del 6.02.99

essere di spettanza delle autorità nazionali per l'applicazione della legge, assistite in primo luogo da Europol.

3.2 **Droghe sintetiche**

Nel dicembre 1996 il Consiglio europeo di Dublino ha sottolineato la necessità di riservare attenzione prioritaria alle droghe sintetiche sia all'interno dell'UE che in altri paesi, in particolar modo nell'Europa centrale ed orientale, nonché di affrontare il problema su tre fronti: (a) provvedimenti legislativi; (b) cooperazione pratica contro la produzione e il traffico, compreso il miglioramento della cooperazione tra autorità nazionali e industria chimica e (c) cooperazione internazionale.¹⁹

Il sistema di rapida allerta per le nuove droghe sintetiche²⁰ varato di recente, coordinato da Europol e dall'OEDT, dovrebbe contribuire a rispondere alle nuove sfide rappresentate dal consumo e dalla produzione di queste nuove droghe.

Nella sua comunicazione sul controllo delle nuove droghe sintetiche²¹, la Commissione ha spiegato che in una fase più avanzata degli strumenti aggiuntivi potrebbero rendere più incisiva la lotta contro il traffico e l'uso di droghe sintetiche, strumenti da varare eventualmente previa valutazione comparata dell'efficacia della "lista di emergenza", dell'"approccio generico" o dell'"approccio per analogia" evocati nella comunicazione.

3.3 **Attuazione del titolo VI del trattato di Amsterdam**

Il trattato di Amsterdam

Il nuovo quadro giuridico istituito dal trattato di Amsterdam è illustrato nel capitolo III, sezione D. Nella sua comunicazione del 14 luglio 1998 intitolata "Verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia"²², la Commissione ha sottolineato come grazie al trattato di Amsterdam essa sarà ancora più in grado di contribuire alla lotta contro la droga, anche nelle zone in cui in precedenza non aveva alcun diritto formale e non aveva preso alcuna iniziativa.

Il piano d'azione per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Del nostro approccio indicato nella comunicazione di cui sopra si è tenuto conto nel piano d'azione del Consiglio e della Commissione su come meglio attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam che istituiscono uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, approvato dal Consiglio europeo di Vienna.

¹⁹ La conferenza comune CE/Presidenza PE sulle droghe sintetiche (Bruxelles, 27-28.11.97) ha adottato una serie di raccomandazioni su come affrontare il problema su tutti i fronti (prevenzione, informazione, ricerca, promozione sanitaria e cura, riduzione dell'offerta e applicazione delle leggi). LIBE 103 EN. PE 167.784

²⁰ Azione comune adottata dal Consiglio il 16 giugno 1997 sul controllo delle nuove droghe sintetiche (GU L 167 del 25.6.1997).

²¹ COM(1997) 249 def. del 23.5.1997, p. 5

²² COM(1998) 459 def.

Nel piano d'azione si fa specifico riferimento alla droga nella parte dedicata allo spazio di sicurezza. In concreto, il piano d'azione segnala come le droghe rappresentino una minaccia dai molti volti per la sicurezza individuale e collettiva, spesso anche se non sempre legata alla criminalità organizzata. Il piano indica che a questo spazio l'Europa ha portato un approccio caratteristico e autorevole insistendo per un politica globale, fondata sulla responsabilità condivisa tra paesi consumatori e produttori. All'interno di questo quadro globale, è chiaro che un tassello importante sarà costituito dalla mobilitazione di tutte le risorse giudiziarie e di applicazione della legge disponibili contro i trafficanti e le organizzazioni criminali.

La cooperazione a livello dell'Unione tra polizia, dogana e altri servizi di applicazione della legge degli Stati membri merita particolare attenzione. Il piano d'azione per l'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sostiene e accresce la cooperazione tra tutti questi servizi di applicazione della legge in quanto è esattamente in questo modo che si contribuisce all'efficacia dell'impegno dell'Unione per contrastare il problema droga.

Per quanto riguarda la cooperazione nell'applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria, il piano d'azione per l'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia riporta una serie di scadenze relative a misure da adottare entro due e cinque anni dalla ratifica del trattato di Amsterdam. Queste misure, che dovranno essere realizzate ed attuate, avranno un impatto concreto sul traffico di droga e sulle attività illecite associate alla droga, come il riciclaggio di capitali.

Nel campo della droga, tutte le misure proposte dal piano d'azione sono estremamente importanti, ma forse le più significative sono quelle per le quali è previsto un tempo di realizzazione di due anni dall'entrata in vigore del trattato. Queste misure riguardano la cooperazione tra polizie e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Nel quadro della cooperazione tra polizie, il piano di azione si incentra sul lavoro di Europol per quanto riguarda la cooperazione operativa.²³ Le altre misure di polizia e dogana annoverano:

- la valutazione comune di particolari tecniche investigative per l'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata (ad esempio consegne controllate, vigilanza)
- valutazione delle modalità secondo le quali un servizio di applicazione della legge di uno Stato membro potrebbe operare nel territorio di un altro, tenendo in considerazione l'*acquis* di Schengen.

Per quanto riguarda l'aspetto della cooperazione nel quadro di Europol, rivestono altrettanta importanza le seguenti misure da realizzare entro cinque anni:

²³ Una delle priorità indicate dal trattato di Amsterdam è quella di determinare la natura e la portata dei poteri operativi di Europol, che dovrà essere in grado di "chiedere alle autorità competenti degli Stati membri di condurre e di coordinare (le loro) indagini" come anche di agire nel contesto di "azioni operative di squadre congiunte".

- promuovere modalità di collegamento tra pubblici ministeri e inquirenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata;
- creare una rete di ricerca e documentazione sulla criminalità transfrontaliera;
- migliorare le statistiche sulla criminalità transfrontaliera;
- istituire un sistema per lo scambio di informazioni e di analisi sul riciclaggio di capitali.

Al Titolo cooperazione giudiziaria in materia penale, il piano d'azione indica, quale misura da adottare entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'istituzione di regole minime in materia di elementi costituenti dei reati e delle sanzioni nel campo del traffico di droga.

L'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel campo della droga costituirà un elemento importante che terrà conto delle attività operative e delle misure intraprese nel quadro del trattato di Schengen che hanno condotto a un aumento degli sforzi generali per ridurre il traffico di droga.

Infine, il piano d'azione fa riferimento al processo di allargamento collegandolo alla strategia di pre-adesione. Le questioni di Giustizia e affari interni sono una priorità per l'Unione europea. Le misure proposte dal piano d'azione contribuiranno a rafforzare l'*acquis* nel campo della Giustizia e degli affari interni, proponendo ai paesi richiedenti una dichiarazione al contempo chiara e globale sulle priorità dell'Unione in questo campo.

4. *Azioni in ambito internazionale*

La dimensione internazionale della lotta contro la droga richiede una cooperazione più fattiva. Questa cooperazione va sviluppata con i paesi e le regioni interessate, per favorire l'attuazione dei piani e programmi nazionali e regionali già adottati, sulla base di orientamenti concordati e utilizzando appieno tutti gli strumenti esistenti (sviluppo, tecnici, finanziari e commerciali, dialogo politico, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni). È necessario continuare e migliorare la cooperazione dell'UE con i paesi industrializzati e con il PNUCID nonché con gli altri fori e gruppi internazionali del caso.

- Principi fondamentali della cooperazione internazionale

La gravità della minaccia droga sia per i paesi industrializzati che per quelli in via di sviluppo richiede una cooperazione più serrata a livello nazionale, regionale e mondiale. La sessione straordinaria droghe dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGASS) ha riconosciuto che la cooperazione per il controllo internazionale delle droghe deve essere inquadrata nel contesto degli sforzi generali per promuovere un più ampio sviluppo sociale ed economico.

Adottando la dichiarazione politica dell'UNGASS, la comunità internazionale, UE compresa, ha sottoscritto alcuni principi fondamentali:

- **Responsabilità condivisa:** l'azione contro la droga è una responsabilità comune e condivisa che richiede un approccio integrato ed equilibrato;
- **Integrazione del controllo delle droghe nello sviluppo generale:** gli sforzi per la riduzione della domanda e dell'offerta devono essere integrati e devono andare a sostenere le esistenti politiche di sviluppo socioeconomico;
- **Riduzione bilanciata della domanda e dell'offerta:** per la prima volta la riduzione della domanda è stata riconosciuta come uno dei pilastri fondamentali della strategia mondiale anti-droga;
- **Rispetto per i diritti umani,**
- **Sostegno agli approcci multilaterali:** i problemi legati al controllo delle droghe devono essere affrontati in uno scenario multilaterale; in questa sede si riconferma l'ONU (PNUCID) quale centro di eccellenza e prezioso punto focale per le conoscenze relative alle problematiche associate alla droga. Anche altre organizzazioni internazionali specifiche possono offrire esperienze preziose.
- Attuazione delle misure decise dall'assemblea generale delle Nazioni Unite

In occasione della riunione della commissione stupefacenti dell'ONU, svoltasi a Vienna nel mese di marzo 1999, la comunità internazionale - Unione europea compresa - ha compiuto alcuni importanti passi per contribuire all'attuazione dei vari piani d'azione ed altre misure adottate nel mese di giugno 1998 dalla sessione straordinaria droghe dell'assemblea generale delle Nazioni Unite. I piani d'azione riguardano (i) la cooperazione internazionale per lo smantellamento delle colture illecite di droga e lo sviluppo alternativo, (ii) le linee direttrici per la riduzione della domanda di droga e (iii) la fabbricazione illecita, il traffico e l'abuso di eccitanti del tipo anfetamine e dei loro precursori. Le altre misure riguardano il controllo dei precursori, la cooperazione giudiziaria e il riciclaggio di capitali.

- Integrazione della cooperazione internazionale UE per la lotta contro la droga nel contesto dei più ampi obiettivi di relazioni esterne UE

L'UE ha riconosciuto l'importanza del ruolo del problema droga anche in politica estera applicando due ampie categorie di azione. In primo luogo, vengono svolte azioni multilaterali tramite (i) il sostegno attivo alla definizione di politiche a livello mondiale, (ii) il potenziamento della definizione di strategie da parte delle istituzioni ONU e (iii) l'efficace funzionamento degli organismi informali. In secondo luogo, vengono svolte azioni bilaterali e azioni regionali tramite tre diversi tipi di strumenti di cooperazione con paesi terzi: il dialogo politico, la politica commerciale e l'assistenza tecnica e finanziaria. L'UE dovrà continuare ad integrare la cooperazione internazionale per la lotta contro la droga nel contesto dei più ampi obiettivi di relazioni esterne UE.

- Piena utilizzazione degli strumenti di cooperazione internazionale (strumenti per lo sviluppo, di assistenza tecnica e finanziaria e commerciali quali il Sistema di preferenze generalizzate)

La CE dovrà utilizzare appieno i propri strumenti di cooperazione internazionale (strumenti per lo sviluppo, di assistenza tecnica e finanziaria e commerciali quali il Sistema di preferenze generalizzate) nel contesto delle strategie e dei piani di sviluppo regionale dei paesi terzi. Ciò implica la necessità di considerare il controllo delle droghe parte integrante dell'impegno di cooperazione dell'Unione a favore dello sviluppo. Per quanto riguarda l'SPG, la Commissione ritiene utile mantenere accordi commerciali specifici di sostegno delle azioni per fronteggiare le colture illecite, purché i paesi interessati continuino i loro sforzi nella lotta contro la droga ed ottengano risultati. In seguito a una valutazione dell'impatto dell'SPG sulla lotta contro la droga, il programma agricolo CE concesso ai paesi Andini e dell'America centrale nel quadro dell'SPG è stato prorogato sino al 31 dicembre 2001, mentre quello industriale è stato concesso per la prima volta ai paesi dell'America Centrale.

- Piena utilizzazione degli strumenti PESC nella cooperazione bilaterale e nell'ambito del quadro multilaterale, compresi il dialogo politico, le posizioni comuni e le azioni comuni

Il trattato offre margini per una più potente azione esterna globale anti-droga per mezzo della politica estera e di sicurezza comune (PESC), che consente il ricorso ad azioni comuni in zone particolari nelle quali gli Stati membri hanno importanti interessi condivisi, nonché per l'istituzione di una cooperazione sistematica a livello UE in settori di particolare interesse. Sinora le azioni UE si sono per lo più concretizzate sotto forma di dialogo politico con paesi terzi. Il dialogo è stato ulteriormente accentuato grazie all'inclusione sistematica di clausole anti-droga negli accordi di cooperazione. Inoltre, l'UE ha coordinato regolarmente le proprie attività nei fori internazionali.

Tali attività devono essere proseguite ed anzi accentuate come parte integrante della cooperazione UE con i paesi terzi nei fori sia bilaterali che multilaterali. Per quanto riguarda le relazioni bilaterali, si dovrà porre maggiore accento sul legame tra la cooperazione per lo sviluppo e l'impegno politico dei paesi terzi nel promuovere il buon governo, il primato della legge e il rispetto dei diritti umani.

- Lo sviluppo della cooperazione internazionale nelle questioni di Giustizia e affari interni

C'è sempre più bisogno di sviluppare una strategia coerente in merito al modo in cui l'UE deve cooperare con i paesi e le regioni terze nella lotta contro il traffico illecito di droga. Tale aspetto è già ora una componente importante delle principali iniziative anti-droga intraprese dall'UE in America latina, nei Caraibi e nell'Asia centrale. Sono inoltre molti gli accordi di cooperazione (e di partenariato) con paesi e regioni terze che annoverano disposizioni per la cooperazione in questo campo. Sarà necessario un impegno combinato di tutte le autorità competenti dell'Unione, riservando a Europol un ruolo particolare nei settori della raccolta e dell'analisi di informazioni e per contribuire a coordinare le indagini nazionali. La Commissione contribuirà a questi sforzi comuni per lo più tramite un coordinamento efficace con strumenti del primo pilastro (riciclaggio di capitali, precursori chimici) e tramite la disponibilità dei fondi esistenti, ogni qualvolta possibile.

- Coordinamento operativo tra la Commissione e gli Stati membri in determinati paesi/regioni terze allo scopo di ottenere una valutazione e un'attuazione comune dei programmi

L'attuazione efficace di una reazione globale ed integrata al fenomeno droga a livello dell'Unione richiederà azioni a vari livelli. Allo stesso modo, essa interesserà una ampia gamma di operatori sia governativi che non governativi. L'attuazione del presente piano d'azione richiederà un costante impegno di coordinamento allo scopo di una valutazione comune e dell'attuazione dei programmi.

- Principali regioni e paesi interessati

Le principali regioni interessate sono i paesi candidati²⁴, l'America latina/Caraibi e i paesi dell'Asia centrale compresa la regione transcaucasica.

Per quanto riguarda i paesi dell'America latina, l'UE prevede di rafforzare ulteriormente il dialogo su quest'argomento con i vari gruppi sub-regionali, come anche il dialogo specializzato sulla droga con i Paesi Andini. Inoltre, l'UE si attende che i paesi dell'America latina svolgano un ruolo chiave nel nuovo meccanismo di cooperazione/coordinamento anti-droga tra Europa e paesi dell'America latina/Caraibi, la cui prima riunione si è tenuta nell'aprile 1999. Nell'ambito della cooperazione è stato adottato un piano d'azione globale per l'America latina. Il piano sottolinea l'importanza per entrambe le parti di mantenere un approccio equilibrato nei confronti del problema, riafferma l'importanza del principio di responsabilità condivisa e definisce un elenco di tematiche sulle quali si dovrà incentrare in futuro l'aiuto della Commissione e degli Stati membri, con l'obiettivo, in particolar modo, di rafforzare la cooperazione interregionale tra l'America latina e i Caraibi come anche tra i vari gruppi sub-regionali dell'America latina.

L'iniziativa anti-droga dell'UE nei Caraibi ha migliorato significativamente la cooperazione e il coordinamento delle azioni di controllo delle droghe sia tra i paesi caraibici sia tra i paesi donatori, a tutto vantaggio della regione. L'istituzione di un Ufficio Controllo droga della Commissione nelle Barbados ha garantito una elevata visibilità all'UE nel campo del controllo delle droghe e ha migliorato l'osservazione delle attività di controllo delle droghe a sostegno del piano d'azione Barbados finanziate dalla Comunità per un totale di circa 20 milioni di EURO. In questo contesto, l'istituzione dell'Ufficio di cooperazione marittima UE/Caraibi/USA (PMO) ha contribuito a facilitare un dialogo più serrato e a migliorare la cooperazione nel campo della cooperazione marittima per fronteggiare i problemi relativi al traffico di droga.

Vi è un grosso movimento di droghe che passa dall'Afganistan e i paesi confinanti attraverso i NSI, diretto per lo più verso l'UE. La cooperazione in ambito Tacis, per quanto riguarda le problematiche associate alla droga, è coordinata da tre programmi: (i) Cooperazione doganale, (ii) Programma valichi di frontiera e (iii) Giustizia e affari interni, un programma attualmente in fase di sviluppo. Il *Programma dogane* in Asia centrale contribuisce in particolar modo, anche se non esclusivamente, ad istituire controlli di frontiera efficaci e ad utilizzare metodi investigativi, comprese le analisi delle

²⁴ Cfr. il Programma droghe di Phare alle pagg. 8-9.

caratteristiche chimiche e dei rischi nell'individuazione del movimento delle droghe. Il *Programma valichi di frontiera* fornisce sostegno e infrastrutture a tutte le agenzie che operano in specifici posti di frontiera tra l'UE e il versante occidentale dei NSI e dei paesi dell'Europa centrale. Il programma fornisce assistenza a tutte le agenzie di attuazione nei posti di frontiera e dovrebbe contribuire a facilitare il commercio, aumentando al contempo i tassi di individuazione di movimenti di sostanze illecite. Il Programma GAI si rivolge ad altre agenzie ancora, quali i ministeri dell'Interno e le forze di polizia, in particolar modo dell'Asia centrale e del Caucaso, dando il proprio contributo al potenziamento delle istituzioni tramite azioni a livello operativo in particolar modo negli aeroporti e nei posti di frontiera. Si pone l'accento inoltre sul riciclaggio di capitali in Russia, Ucraina e Moldavia. Infine si stanno sviluppando attività previste dai programmi in stretto coordinamento, tra l'altro, con il PNUCID e il PNUS.

Un altro importante obiettivo è quello di approfondire ulteriormente il dialogo con i paesi dell'Africa Settentrionale (ed in particolar modo il Marocco) e i paesi del Medio Oriente in ambito Euro-Med, e altresì di promuovere la cooperazione con i paesi della regione SADC (Africa meridionale) e di quella dell'Africa occidentale. L'Africa del Sud è una regione nuova per quanto riguarda la cooperazione UE nel campo della droga. La cooperazione è stata avviata a Mmabatho/Sudafrica nel novembre 1995 e gli impegni politici sono stati riconfermati in occasione della Conferenza sul Controllo delle droghe UE/SADC di Gaborone nel febbraio 1998. In occasione della riunione Ministeriale UE-SADC di Vienna (novembre 1998), l'UE si è impegnata a dare sostegno all'attuazione del piano d'azione regionale per il controllo delle droghe SADC. In 16 paesi dell'Africa occidentale sono stati lanciati programmi regionali volti a sostenere lo sviluppo di piani generali nazionali, di strutture istituzionali idonee e di un adeguato quadro normativo allo scopo di contrastare il pericolo droga nella regione.

Un'altra regione nella quale nei prossimi anni si dovrà sviluppare e migliorare la cooperazione è l'Asia, in particolar modo per quanto riguarda la Cina e i partner asiatici dell'ASEM. La comunicazione della Commissione intitolata "Costruire un dialogo globale con la Cina", marzo 1998, sottolinea la necessità di promuovere un dialogo sostanziale e di incoraggiare la cooperazione con la Cina in vari ambiti, fra cui la lotta contro il traffico illegale di droga. Questo impegno va sviluppato e la Cina dovrà essere coinvolta nelle attività di lotta contro il traffico di droga. Il primo passo verso la costruzione di un dialogo costruttivo con la Cina è l'individuazione della natura e dell'ampiezza dei problemi legati al traffico illegale di droga nel paese. Il problema dovrà poi essere discusso con la Cina nell'ambito del dialogo politico Cina-UE.

Si dovrà migliorare la cooperazione con i paesi asiatici nel quadro dell'ASEM. Sarà opportuno proseguire iniziative quali lo scambio di funzionari superiori doganali di grado elevato e l'organizzazione comune di seminari, sviluppando azioni analoghe a livello più ampio.

- Proseguimento della cooperazione bilaterale con i paesi industrializzati (USA, Canada, Giappone) e rafforzamento della cooperazione multilaterale nei fori internazionali pertinenti, come il G8 e il gruppo di Dublino

Bisognerà rafforzare la cooperazione con i nostri partner industrializzati sia a livello bilaterale che nei fori multilaterali. Il nostro primo obiettivo dovrà essere il sostegno

all'attuazione di politiche e programmi integrati e/o regionali, con l'obiettivo generale di responsabilizzare il paese destinatario e di favorire il dialogo.

Allo stesso tempo, dovremo mirare a migliorare la complementarità delle nostre azioni. La complementarità è garantita meglio quando la cooperazione si fonda su una valutazione comune delle priorità a livello sia nazionale che settoriale. Successivamente gli aiuti potranno essere assegnati sulla base dei vantaggi comparati per singoli donatori e tenendo conto di potenziali obiettivi politici ed interessi.

A livello bilaterale dovremo istituire forti canali di comunicazione per assicurare lo scambio di informazioni sul traffico illecito di droga e la criminalità organizzata ad esso collegata.

Il miglior esempio di cooperazione di successo con un partner industrializzato è la cooperazione globale UE-US nel quadro della Nuova agenda transatlantica. Questo rapporto dovrà essere proseguito e rafforzato. Nei prossimi due anni i due partner continueranno a lavorare a progetti comuni, quali l'Iniziativa Caraibi, e cercheranno occasioni per intervenire in modo costruttivo in altre regioni del mondo, e segnatamente in Africa meridionale, Nigeria, Europa orientale, Asia centrale, America latina/regione andina.

L'Unione e gli Stati Uniti proseguiranno inoltre la cooperazione tra le agenzie per l'applicazione della legge americane ed europee e continueranno a lavorare insieme per l'attuazione delle Convenzioni internazionali.

Dovrà essere inoltre migliorata la nostra cooperazione con Canada e Giappone. Nei prossimi anni la cooperazione con il Canada assumerà una nuova dimensione dato che questo paese ha recentemente perfezionato la propria politica interna anti-droga e sta ora lavorando alla definizione di una politica anti-droga internazionale. In questo contesto verrà ampliata la cooperazione con l'UE in materia di problematiche associate alla droga.

Il Giappone, nel corso dei vertici UE-Giappone, ha espresso l'intenzione di dar vita ad un dialogo nel campo della lotta contro il traffico di droga che potrebbe poi svilupparsi in un regolare scambio di informazioni nell'ambito di un gruppo di esperti. Va inoltre sottolineata la possibilità di stringere un accordo sui precursori chimici con il Giappone.

Le discussioni in ambito G8 andranno proseguite e migliorate. Il G8 ha riconosciuto il legame tra la droga e l'aumento della criminalità internazionale e interna, e si è impegnato al partenariato e alla responsabilità condivisa nella comunità internazionale per contrastare la droga illecita. Tale impegno dovrebbe comprendere il potenziamento della cooperazione per ridurre il traffico illecito di droga e di precursori chimici, una serie di azioni per ridurre la domanda, comprese le politiche per ridurre la tossicodipendenza, e il sostegno all'approccio globale per eliminare le colture illecite.

Un altro importante foro presso il quale i paesi industrializzati possono discutere le questioni associate alla droga è il gruppo di Dublino. Si tratta di un meccanismo di consultazione a carattere informale che raggruppa gli Stati membri dell'UE e la Commissione, Australia, Norvegia, Canada, Giappone e Stati Uniti. Alle riunioni prende parte anche il Programma delle Nazioni Unite di controllo internazionale delle droghe (PNUCID). Le principali riunioni mondiali si svolgono due volte l'anno. Le discussioni si

fondano sui rapporti regionali elaborati in base alle relazioni redatte a livello nazionale (locale) dai cosiddetti gruppi 'mini-Dublino'.

- Cooperazione con organizzazioni internazionali

La cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti in materia di droga va proseguita e intensificata. La Comunità europea vede in particolare nel PNUCID un centro privilegiato per conoscere meglio le problematiche associate alla droga. Il PNUCID è un partner importante in grado di offrire vantaggi comparativi nei propri servizi, e rappresenta al contempo il principale strumento di coordinamento delle attività internazionali di controllo della droga. Altri organismi internazionali specialistici, come il CICAD, possono offrire un contributo prezioso con la loro esperienza.

5. *Coordinamento, integrazione e semplificazione*

Il coordinamento è fondamentale per via delle molte sfaccettature del fenomeno droga e degli aspetti "trasversali" fra i tre pilastri su cui si incardina l'azione dell'UE. Il coordinamento dovrà essere migliorato a tutti i livelli e dovrà coinvolgere tutte le istituzioni e gli organi dell'UE.

5.1 Coordinamento a livello del Consiglio

Il coordinamento delle attività anti-droga dell'UE viene curato **dal gruppo orizzontale droghe** (HDG), istituito dal COREPER nel febbraio 1997 con il mandato di controllare e coordinare tutte le attività trasversali nel campo della droga e di riferire al COREPER. La sfera di azione dell'HDG comprende le iniziative trasversali internazionali di controllo della droga svolte dall'UE nelle zone geografiche individuate dai vari Consigli europei (Caraibi, America latina, Asia centrale). Data la diversità degli interessi degli Stati membri verso le regioni in cui sono state intraprese iniziative, potrebbe rivelarsi opportuno, in alcuni casi, adottare una strategia flessibile e pragmatica in termini di coordinamento. Così ad esempio l'istituzione di gruppi informali di coordinamento tra gli Stati membri interessati nel quadro dell'HDG ha contribuito notevolmente a migliorare la sinergia tra le azioni sovvenzionate dalla Comunità e quelle promosse dagli Stati membri su base bilaterale.

L'HDG può avvalersi dell'esperienza dei seguenti gruppi di lavoro specifici del Consiglio che si interessano di aspetti particolari del fenomeno droga:

- il **gruppo di lavoro sulla droga (CODRO) del Consiglio "Politica estera e di sicurezza comune" (PESC)** impegnato a coordinare e a portare avanti le iniziative di politica estera associate alla cooperazione in materia di controllo delle droghe con i paesi terzi. In tale contesto, l'UE ha innanzitutto sollecitato i paesi che non l'hanno ancora fatto a sottoscrivere o a ratificare le tre convenzioni ONU;
- il **gruppo sanità** che esamina le tematiche associate in particolare al Programma d'azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza;
- il **gruppo questione economica** che esamina le tematiche associate al controllo dei precursori chimici;

- il **gruppo sistema di preferenze generalizzate** cui è demandata la responsabilità di seguire l'attuazione del programma SPG;
- **vari gruppi di lavoro istituiti ai sensi del titolo VI del TUE** quali il gruppo di cooperazione doganale e il gruppo di cooperazione tra forze di polizia.

5.2 Cooperazione tra le istituzioni e gli altri organi dell'UE

In linea generale, è necessario incoraggiare il coordinamento tra le istituzioni e gli altri organi dell'Unione sulle tematiche associate alla droga, per garantire che le politiche e le strategie anti-droga a livello UE seguano un approccio coerente e uniforme.

Il coordinamento informale in materia di questioni associate alla droga avviato nel 1995 dalla Commissione europea unitamente al Parlamento europeo, la Presidenza del Consiglio, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni ha apportato un valido contributo alla comprensione reciproca delle politiche antidroga intraprese negli Stati membri dell'Unione e all'individuazione di tendenze comuni per quanto riguarda la gestione pratica delle tematiche associate alla droga in ambito UE.

IV. CONCLUSIONI

Il presente piano d'azione si propone di dotare l'UE di mezzi e strumenti adatti e lottare contro la droga. Tenendo conto della necessità di un'azione coordinata a tutti i livelli, esso dovrebbe contribuire a garantire un approccio veramente globale ed equilibrato al fenomeno droga e a concentrarsi sugli obiettivi di massima priorità. Esso trarrà beneficio dal potenziamento degli strumenti informativi e delle strutture di coordinamento a sua disposizione.

L'adozione di procedure di valutazione sistematica e il miglioramento del controllo dei problemi associati alla droga contribuiranno a garantire la redditività delle azioni e ad accelerare il processo decisionale ai livelli più idonei.

Nel campo della riduzione delle domande, il piano d'azione sottolinea che l'UE deve dare la massima priorità alle attività nei settori della sanità, dell'istruzione, della ricerca e della formazione, nonché agli strumenti di lotta contro l'emarginazione sociale. Esso sollecita lo scambio di esperienze e di migliori pratiche e il sostegno alle reti a livello di città e di professionisti. Infine, sottolinea che per tali attività dovranno essere rese disponibili adeguate risorse.

I prossimi anni saranno cruciali per la definizione di un approccio coerente alla lotta contro la droga nella pratica sportiva sia gli Stati membri che la Commissione hanno annunciato la loro disponibilità a contribuire alla creazione di un'agenzia internazionale che affronti questo problema in cooperazione con le organizzazioni dello sport.

Nel campo della riduzione dell'offerta e delle azioni contro il traffico illecito di droga, sarà opportuno che l'UE assegni priorità al miglioramento delle misure e degli strumenti relativi al controllo della diversione dei precursori chimici all'interno dell'UE e nei paesi terzi, alla prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio di capitali, ad una efficace cooperazione tra polizia, dogana e autorità giudiziarie, all'integrazione delle attività Schengen associate alla droga, all'attuazione del piano d'azione UE in materia di criminalità organizzata e alla cooperazione con i paesi e le regioni terze nella lotta contro il traffico illecito di droga.

A livello di cooperazione internazionale, l'UE integrerà sistematicamente il controllo in materia di droga nelle sue politiche di cooperazione allo sviluppo. Sempre in base al principio della responsabilità condivisa, l'UE intende privilegiare la cooperazione con i governi nazionali e con le organizzazioni regionali che adottano misure atte a istituire programmi nazionali di controllo delle droghe e che mostrano un forte impegno politico nei confronti della lotta contro la droga. In tale contesto è essenziale garantire il controllo e il monitoraggio di tutte le attività in questo campo, comprese le misure di sviluppo di alternative.

Contestualmente all'intensificazione delle varie attività di cooperazione occorrerà affrontare le problematiche associate alla droga nel contesto del dialogo politico con i paesi e le regioni interessate. Inoltre, l'UE continuerà ad attivarsi nelle sedi internazionali allo scopo di migliorare l'efficacia e l'efficienza degli sforzi sia globali che regionali per il controllo delle droghe. Il coordinamento degli sforzi per il controllo internazionale delle

droghe da parte dei donatori è di fondamentale importanza. In questo contesto, dovranno essere migliorate le nostre consolidate relazioni con i partner industrializzati. Dovremo operare insieme per individuare, finanziare e attuare progetti nelle regioni del mondo maggiormente colpite dai problemi associati alla droga, per garantire la complementarità delle nostre azioni.

UNA PRIMA VALUTAZIONE DEGLI STRUMENTI E DEI PROGRAMMI ATTUALI DELLA CE E DELL'UE

La Commissione ha assunto l'impegno di presentare un rapporto riguardante la messa in opera del piano d'azione 1995-1999 e di fornire proposte adeguate al riguardo per il periodo quinquennale 2000-2004.²⁵ La valutazione dei differenti strumenti e programmi della Comunità e dell'Unione europea concernenti il fenomeno della droga e rientranti nell'ambito del piano d'azione è stata realizzata solo in parte, come si dimostra qui di seguito.

I INFORMAZIONI

Dal 1995, l'Osservatorio europeo della droga e della tossicodipendenza (OEDT), in stretta collaborazione con i centri nazionali della rete "REITOX" presenti in ciascuno Stato membro, ha redatto tre relazioni sulla situazione della droga in Europa, e messo a punto cinque criteri essenziali comuni per la raccolta dei dati. L'OEDT ha inoltre pubblicato relazioni su ricerche riguardanti argomenti specifici, quali le tendenze epidemiologiche e le reazioni all'uso di nuove droghe sintetiche. Gli sforzi sono stati concentrati su quattro principi essenziali per quanto riguarda la riduzione della domanda (prevenzione, riduzione del danno, cura e riabilitazione):

- la definizione di una terminologia, di una metodologia e di una tecnologia adeguate per uno scambio efficace di informazioni a livello dell'Unione,
- la promozione di una valutazione sistematica e scientifica e la messa a disposizione di strumenti e linee guida ad uso di ricercatori e professionisti;

L'Osservatorio europeo, unitamente ai centri della rete REITOX, ha messo a punto altri strumenti, tra i quali la base dati EDDRA, un sistema informativo sulle attività per la riduzione della domanda, che offre numerose possibilità non solo come strumento per l'adozione di politiche ma anche come risorsa per gli esperti interessati a comparare le metodologie e la buona pratica o a istituire partenariati tramite iniziative in altri Stati membri. Attualmente, l'EDDRA contiene informazioni riguardanti oltre 100 progetti in corso negli Stati membri. Tutti i progetti registrati devono soddisfare le norme di qualità stabilite in collaborazione con gli Stati membri.

Un'altra iniziativa applicata dall'OEDT è stato il Sistema di informazione rapido sulle nuove droghe sintetiche, che costituisce uno strumento importante e tempestivo per l'adozione in tempi brevi di strategie di prevenzione e attività specificamente mirate ai giovani.

Uno studio indipendente esterno di valutazione dell'OEDT sarà avviato nel 1999 e se ne attendono i risultati entro la fine dello stesso anno.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul piano d'azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (COM(94) 234 def. del 23.6.94; pagina 33).

II. AZIONI VOLTE A RIDURRE LA DOMANDA

2.1 Primo programma quinquennale di azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza (1996-2000)²⁶.

Il trattato sull'Unione europea ha collocato la tossicodipendenza tra le priorità dell'azione comunitaria nel settore della pubblica sanità. Secondo la Commissione, il miglior modo per consolidare e sviluppare i risultati ottenuti era il varo di un programma specifico di prevenzione della droga. Il programma comunitario quinquennale in materia di prevenzione della tossicodipendenza (1996-2000) è stato adottato nel dicembre del 1996 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. È stato avviato nel gennaio 1997 e durerà fino a tutto il 2000, con un bilancio complessivo di 27 milioni di ECU.

Il programma si inserisce in un doppio contesto, vale a dire nel quadro per l'azione comunitaria nel campo della sanità pubblica²⁷ e nel piano d'azione dell'Unione europea di lotta contro la droga (1995-1999) al quale apporta un contributo al capitolo delle "Azioni volte alla riduzione della domanda".

Il programma si prefigge di favorire la cooperazione tra gli Stati membri, fornire sostegno alle loro azioni e promuovere il coordinamento tra le politiche e i programmi nazionali ai fini della prevenzione della tossicodipendenza. Il programma mira inoltre a rafforzare la cooperazione con gli stati terzi e le organizzazioni internazionali che operano nel campo della prevenzione della droga. Le azioni sono attuate in stretta collaborazione con gli Stati membri, e la Commissione, nel suo lavoro, è coadiuvata da un comitato di funzionari degli Stati membri e dei paesi dell'Area economica europea.

Entro l'anno 2000, saranno attuate 16 azioni prioritarie, ripartite in due grandi categorie: (a) Dati, ricerche, valutazioni e (b) Informazione, educazione sanitaria e formazione.

In base ai programmi di attività annuali che stabiliscono le priorità, le principali caratteristiche dei progetti finanziati prevedono: di effettuare scambi tra professionisti e di incoraggiare l'interazione tra ricercatori e operatori; di migliorare i metodi di individuazione delle necessità (prevenzione/cura) e i fattori che favoriscono la prevenzione e la cura; di procedere alla sperimentazione e alla valutazione comuni degli strumenti di prevenzione. In questo contesto, è stato messo in opera un certo numero di reti transnazionali quali l'EATI (*European Addiction Training Institute*) con centri per la formazione ad Atene, Amsterdam ed Helsinki, la rete ENDHAS (*European Network of Drug and HIV/AIDS services in Prisons*), il EPSP (*European Peer Support Project*); la rete T3E (*Drug Addiction-Europe- Exchange-Training*); la Federazione degli operatori europei attivi nel campo della tossicodipendenza (ERIT), la Fondazione europea "SOS Droga" (FESAT), il forum EURO-METHWORK per lo scambio di conoscenze tra fornitori di metadone nei paesi europei, e IREFREA, rete di ricerca e valutazione in materia di prevenzione.

²⁶ GU 19 del 22.01.97.

²⁷ Art 129 e comunicazione della Commissione del 24.11.1993, COM (93) 559 def.

Tutto ciò serve a definire, migliorare e applicare modelli di prevenzione mirati a determinati gruppi o determinati ambienti. Molti progetti sono fortemente incentrati sulla cooperazione multidisciplinare e sul coordinamento tra i settori pubblico e privato.

I progetti elencati qui appresso presentano un interesse particolare:

- Sviluppo della cooperazione tra città: scambi di esperienze sulla prevenzione a livello locale e sulle strategie di riduzione del rischio; incoraggiamento e sostegno alla cooperazione multidisciplinare; istituzione di un'équipe di esperti europei su temi specifici e promozione di progetti innovativi; diagnosi e progetti pilota riguardo agli aspetti sociali e sanitari del "turismo della droga" tra città particolarmente colpite da tale fenomeno;
- perfezionamento delle strategie e delle modalità d'intervento destinate a gruppi specifici e/o particolarmente vulnerabili:
 - (a) promozione e valutazione di programmi per la cura dei tossicodipendenti negli istituti di pena; progetti pilota in questo campo; redazione di linee direttrici sulle misure di prevenzione e di riduzione dei rischi in ambiente carcerario; formazione di personale carcerario ed extra-carcerario per gestire i problemi associati alla tossicodipendenza in ambiente carcerario e per migliorare le modalità d'intervento;
 - (b) promozione della ricerca e valorizzazione dei relativi risultati per la cura dei genitori e futuri genitori tossicodipendenti nonché dei loro figli;
 - (c) diagnosi, promozione e valutazione di strategie che permettano di raggiungere gruppi particolarmente vulnerabili: minoranze etniche, popolazioni migranti, alcuni gruppi di tossicodipendenti;
 - (d) sviluppo di conoscenze specialistiche in materia di programmi di sostituzione delle droghe (metadone in particolare), e creazione di una rete di riferimento per chi viaggia in Europa durante la fase di disintossicazione; valutazione dell'impatto dei programmi di distribuzione di siringhe nel bacino del Mediterraneo.
- Adattamento e miglioramento delle modalità d'intervento mirate ai giovani e alle nuove forme di uso delle droghe: confronto, valutazione, sperimentazione e diffusione di nuove tecniche per la prevenzione dell'uso di ecstasy; uso di nuove tecnologie a scopi di prevenzione, anche negli ambienti scolastici; promozione, miglioramento e adattamento di servizi, ivi compresi i servizi di assistenza telefonica droga;
- Individuazione e utilizzazione di approcci promettenti nel campo della prevenzione primaria, con lo sviluppo di scambi e cooperazione tra gli enti locali responsabili, i professionisti dell'istruzione, gli operatori sociali, ecc., sperimentazione e promozione di strumenti di prevenzione da utilizzarsi negli approcci basati sul coinvolgimento dei cittadini, giovani compresi, nelle strategie locali di prevenzione;

- **Formazione:** a seguito delle conclusioni di un seminario organizzato dalla Commissione europea nel novembre del 1997, si è previsto di promuovere iniziative miranti ad ampliare l'aspetto della prevenzione nei programmi di formazione professionale per gli insegnanti e per i responsabili dei giovani, come pure ad incoraggiare gli scambi di studenti. Si attribuirà inoltre una precedenza al contributo per lo sviluppo di altri programmi di formazione, di materiale didattico e di moduli rivolti a coloro che hanno forti probabilità di entrare in contatto con chi fa uso di droghe e con i gruppi a rischio.

La Terza settimana europea di prevenzione della droga si è tenuta nel novembre 1998, all'insegna dello slogan: "Il primo passo è parlarne". Sul piano della sensibilizzazione e della partecipazione sociale, numerose attività sono state realizzate nei 16 paesi partecipanti, come pure a livello transnazionale. Molti fra i progetti nazionali sono di lungo respiro e quindi il loro impatto si avvertirà in futuro.

In seguito alla pubblicazione di un bando di gara, Publicis Etoile (Parigi) ha lanciato una vasta campagna di comunicazione, in stretta cooperazione con i coordinatori nazionali e con la Commissione. La campagna prevedeva uno spot televisivo di 30 secondi, un annuncio radiofonico, un'inserzione sulla stampa, un opuscolo in 16 lingue e un manifesto. La settimana si è aperta con una conferenza internazionale della durata di due giorni sulla prevenzione e le politiche da adottare, organizzata dalla città di Vienna in collaborazione con il PNUCID e con il contributo della Commissione.

È in corso la valutazione esterna del Programma d'azione comunitario in materia di prevenzione della tossicodipendenza. Nel primo semestre del 1999 sarà trasmessa al Parlamento ed al Consiglio una relazione di metà percorso.

È possibile sintetizzare alcuni risultati della valutazione intermedia

L'attuazione della maggior parte delle azioni previste dal programma è stata avviata nei primi due anni del programma quinquennale. Ad ogni modo, resta ancora molto da fare in settori quali: prevenzione della ricaduta e riabilitazione; valutazione dell'efficacia delle campagne informative e di educazione sanitaria; strumenti per la tossicodipendenza multipla; estensione della rete europea delle 'città campione' e promozione delle iniziative per accrescere l'importanza della prevenzione della droga nella formazione professionale degli insegnanti; e infine professioni sanitarie e di assistenza sociale e altri professionisti cui è demandata la responsabilità dei giovani.

Molto dipenderà anche dal seguito che si darà ai progetti e dalle possibilità che si offriranno all'OEDT e ad altre istituzioni europee di diffondere i risultati, poiché spesso la diffusione dei risultati da parte degli appaltatori dei progetti è piuttosto limitata. Sempre in questo ambito, deve essere prioritario il sovvenzionamento delle reti europee nel campo dell'azione di sanità pubblica associata alla tossicodipendenza, così da diffondere i risultati dei progetti.

Alcuni progetti hanno prodotto risultati davvero straordinari. Molte reti ed équipes multinazionali sostenute dal programma sembrano essere un modo piuttosto efficace per creare un valore aggiunto comunitario. Tuttavia, le relazioni sui progetti redatte dalle reti

spesso non riescono a fornire un quadro convincente della loro capacità effettiva di raccogliere le conoscenze ed esperienze di tutti gli Stati membri e di tutte le agenzie nazionali interessate e di diffondere le informazioni che transitano su queste reti. Uno sviluppo positivo è rappresentato dal numero di reti che hanno cominciato a mettere a disposizione canali informativi elettronici, quali i siti web, le basi di dati elettroniche e altri usi di Internet.

I progetti finanziati sembrano porre l'accento sulle strategie mirate direttamente ai singoli individui, a fronte di una carenza di progetti basati su una più ampia strategia di politica pubblica sui problemi di sanità associati alla droga. Progetti del genere sarebbero necessari per meglio conoscere l'impatto del più ampio contesto di politica pubblica sul fenomeno droga e sulla fattibilità di modelli di intervento specifico in diversi contesti di interesse pubblico.

Tenuto conto dei dibattiti in corso, a livello internazionale ed europeo, non meno che nazionale e comunale, sulle strategie future dei poteri pubblici per fronteggiare il problema della droga, è urgente disporre di risultati scientifici che aiutino i responsabili politici a scegliere tra varie alternative possibili.

2.2 Iniziative per l'occupazione

Occupazione è una delle iniziative adottate dalla Commissione europea e diretta dal Fondo sociale per il periodo 1995 - 1999. Il bilancio complessivo per il quinquennio dell'iniziativa comunitaria *Occupazione*, comprendente tanto i contributi comunitari quanto quelli degli Stati membri, ammonta a quasi 3500 milioni di ECU. L'iniziativa *Occupazione* ha per obiettivo di aiutare le persone che si trovano in particolari difficoltà a trovare o a mantenere un'adeguata attività salariata o indipendente. *Occupazione* è costituito da quattro elementi diversi :

- YOUTHSTART (per i giovani disadattati)
- INTEGRA (per le persone escluse dal mercato del lavoro)
- NOW (per le donne)
- HORIZON (per le persone disabili)

I primi due rivestono un interesse particolare in questo contesto. Come l'insieme delle suddette iniziative per l'occupazione, i progetti INTEGRA e YOUTHSTART sovvenzionano progetti particolarmente innovativi che implicano un forte impegno locale. Tutti i progetti operano, in partenariato transnazionale, con quelli di altri Stati membri; un certo numero di progetti di buona pratica partecipa inoltre al lavoro di gruppo svolto dagli Stati membri sul piano nazionale ed europeo al fine di sviluppare ulteriormente i prodotti del progetto stesso. L'obiettivo finale dei progetti è di apportare mutamenti positivi alle politiche e alle modalità di formazione e di occupazione nonché di condividere le informazioni e le esperienze acquisite con tutte le parti interessate. I progetti incoraggiano i soggetti coinvolti a prendere parte più attivamente alla gestione della loro vita e a svolgere un ruolo riconosciuto e completo nelle rispettive comunità.

OCCUPAZIONE-YOUTHSTART mira ad introdurre cambiamenti positivi nelle politiche di formazione e di occupazione per i giovani nonché a condividere informazioni ed esperienze con tutti gli interessati. Nell'insieme, non sono molti i progetti

YOUTHSTART che hanno direttamente a che fare con le tossicodipendenze, ma molti di essi mirano ad elaborare strategie e modalità attinenti la prevenzione dell'abuso di droghe. Tra questi, vanno menzionati gli approcci individuali che implicano il coinvolgimento attivo dei giovani stessi nella ricerca della soluzione più adeguata ai loro problemi.

L'esperienza acquisita con i progetti dimostra da una parte la fondamentale importanza del coinvolgimento attivo dei giovani per il successo del progetto stesso, e d'altra parte come i problemi dei giovani vadano affrontati in modo individuale. Tale approccio ha costituito il nucleo dell'attività della maggior parte dei progetti YOUTHSTART, che possono pertanto aprire nuove prospettive e offrire nuovi esempi di buone pratiche. La nozione di delega delle capacità è strettamente legata a quella di coinvolgimento attivo.

Un buon esempio dell'azione preventiva del progetto Youthstart ci è fornito da un progetto chiamato Centro Phoenix a Dublino, destinato principalmente agli adolescenti residenti nei quartieri sud della città di Dublino che, per una combinazione di fattori quali l'abuso di droghe, la delinquenza minorile e l'assenteismo scolastico si trovano fortemente emarginati nella loro comunità. Il progetto mira ad offrire un programma globale di reinserimento professionale che corrisponda alle necessità delle persone mirate, qualificandole come educatori con esperienza diretta dei problemi delle loro comunità (operatori locali). Il gruppo mirato, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione, preparerà un programma di prevenzione con elementi didattici per le scuole delle comunità interessate. Il secondo obiettivo è favorire la sensibilizzazione ai problemi della droga tra la più vasta popolazione dei giovani ed evidenziare a che punto l'abuso di droghe rende i giovani più vulnerabili nell'ambito del sistema educativo.

Per quanto riguarda i mezzi finanziari, OCCUPAZIONE-INTEGRA è la più importante iniziativa singola sui problemi della droga ed ha avviato progetti imperniati sull'integrazione professionale dei gruppi che sono emarginati o a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro. A seguito di due bandi per la presentazione di progetti (1995 e 1997) sono stati selezionati in tutto 1559 progetti da finanziarsi con il Fondo sociale europeo e con il cofinanziamento di fonti pubbliche e private negli Stati membri.

INTEGRA mette l'accento sui migranti e i profughi che possono subire discriminazioni sul mercato del lavoro a causa, ad esempio, di comportamenti razzisti o xenofobi. Oltre la metà dei progetti riguarda essenzialmente l'integrazione dei migranti o la riduzione della discriminazione razzista o xenofoba. L'attività di INTEGRA è volta inoltre all'assistenza delle persone che vivono in aree suburbane svantaggiate. I tossicodipendenti costituiscono una parte importante dei beneficiari di INTEGRA (oltre il 20% dei progetti). Altri grandi gruppi bersaglio del progetto sono i delinquenti o ex delinquenti, i disoccupati da lunga data e i senza tetto. Numerosi progetti mirano a più di un gruppo con lo scopo di elaborare approcci trasversali.

In seno a INTEGRA, sono oggetto di priorità alcuni progetti pilota che si prefiggono in particolare di:

- fare in modo che tutti siano a conoscenza dei servizi locali disponibili e vi abbiano accesso

- aiutare le persone a controllare meglio la loro esistenza e a svolgere un ruolo attivo nell'adozione di decisioni che le riguardano
- favorire il lavoro autonomo e il partenariato tra pubblico e privato, creando in tal modo nuovi posti di lavoro.

Un progetto realizzato ad Atene e denominato “azione per l'integrazione socio-economica dei tossicodipendenti” illustra bene questo approccio di INTEGRA. Il progetto è diretto da una ONG in collaborazione con altre organizzazioni locali e nazionali. Uno dei suoi obiettivi in materia di prevenzione è aiutare, con l'intervento di operatori intermedi locali, gli ex tossicodipendenti a non ricadere nella dipendenza. Nel suo insieme, il progetto mira ad integrare i tossicodipendenti in attività lavorative mediante tutta una gamma di misure integrate:

- creazione di gruppi di mutua assistenza a livello di quartiere per fornire informazioni
- consulenza
- sviluppo di competenze sociali e familiarizzazione con le necessità dei tossicodipendenti e del mercato locale del lavoro.
- collaborazione con le autorità locali in alcune attività di prevenzione e azioni di sensibilizzazione.

Il progetto fa parte di un partenariato transnazionale con altri progetti INTEGRA in Spagna, Belgio e Irlanda, che ha portato alla redazione di un manuale sulle questioni metodologiche per i gruppi socialmente emarginati. Il coinvolgimento stesso di numerosi Stati membri nella preparazione del manuale ne ha assicurato l'applicabilità in tutta l'Unione.

2.3 I programmi di formazione didattica e professionale (Gioventù per l'Europa, Leonardo da Vinci e Socrates)

- *Gioventù per l'Europa*

Gioventù per l'Europa è un programma d'azione comunitario, adottato nel 1995, riguardante il periodo 1995 – 1999 dotato di un bilancio di 126 milioni di ECU. Il programma si prefigge di contribuire al processo educativo dei giovani, in diversi modi: per esempio, facilitando gli scambi tra giovani (sia all'interno della Comunità che con paesi terzi), incoraggiando le iniziative giovanili locali e soprattutto l'accesso dei giovani svantaggiati alle attività del programma.

I progetti finanziati dal programma hanno obiettivi comuni, quali :

- sensibilizzare ai pericoli associati all'esclusione, razzismo e xenofobia compresi, attraverso attività socioeducative destinate ai giovani o da questi ultimi realizzate
- incoraggiare i giovani ad assumere un ruolo attivo nella società attraverso associazioni ed organizzazioni senza scopo di lucro
- favorire l'indipendenza, la creatività e lo spirito imprenditoriale tra i giovani,
- permettere ai giovani di esprimere le loro opinioni e incoraggiare le autorità interessate di tenerne conto.

Le attività del programma sono complementari a quelle realizzate dagli Stati membri come pure a quelle previste dai programmi comunitari in materia di istruzione e di formazione (Socrates e Leonardo da Vinci). L'attuazione è parzialmente decentrata al fine di mantenere l'azione quanto più possibile vicina ai beneficiari e di adattarla ai diversi sistemi nazionali e alle situazioni locali.

Pur senza costituire uno degli obiettivi specifici del programma, la lotta contro la droga rientra a pieno titolo tra le attività ammissibili quali la promozione degli scambi tra giovani, l'incoraggiamento delle azioni locali e soprattutto il ravvicinamento ai giovani particolarmente sfavoriti. Il programma ha in effetti già finanziato alcuni progetti, sia pur di portata limitata, connessi con il problema della droga.

- *Leonardo da Vinci*

Il Programma Leonardo da Vinci, della durata di 5 anni (1995-1999), ha l'obiettivo fondamentale di sostenere lo sviluppo di politiche e di azioni innovative negli Stati membri mediante la promozione di progetti transnazionali che coinvolgono organizzazioni interessate alla formazione. Il programma è aperto ai 15 Stati membri e alla maggior parte dei paesi in pre-adesione dell'Europa centrale ed orientale.

Il progetto si prefigge di preparare alle nuove professioni mediante una formazione specifica, di prevedere i cambiamenti, di elaborare e sperimentare nuovi percorsi e nuovi metodi. La formazione professionale si trova al centro delle strategie degli Stati membri per fronteggiare le sfide economiche e sociali future.

La lotta contro la droga non è uno dei principali obiettivi del programma ma ha potuto essere integrato nelle misure riguardanti le azioni contro l'emarginazione sociale. Il programma prevedeva, tra l'altro, l'elaborazione di materiale pedagogico in grado di sensibilizzare studenti e formatori. In questo contesto, il Leonardo da Vinci ha già finanziato i progetti seguenti:

- (i) messa a punto di metodologie e strumenti didattici flessibili miranti a contribuire alla reintegrazione dei giovani delinquenti attraverso il processo di formazione,
- (ii) progettazione, sperimentazione e attuazione di un programma di formazione interattivo continuo sulla tossicodipendenza destinato ai professionisti della comunicazione,
- (iii) formazione professionale per i giovani che escono dagli istituti di pena,
- (iv) miglioramento della qualità della formazione professionale in campo sanitario e sociale.

- *Socrates*

Il programma quinquennale SOCRATES (1995-1999) mira a migliorare la qualità ed efficacia dell'istruzione per i bambini, i giovani e gli adulti, attraverso l'incoraggiamento della collaborazione a livello europeo e l'aumento delle possibilità di accesso all'intera gamma delle opportunità di apprendimento disponibili nell'Unione. Esso è accessibile ai

15 Stati membri dell'UE, ai paesi candidati, come pure all'Islanda, al Liechtenstein e alla Norvegia.

La lotta alla droga non figura fra i punti centrali del programma, il quale non contempla alcuna azione specifica al riguardo, ma è ammissibile ai suoi finanziamenti in quanto tema didattico per la maggior parte dei livelli di istruzione e delle azioni del programma

Sul piano dell'istruzione superiore, ERASMUS può contribuire alla prevenzione ed alla ricerca attraverso progetti di reti tematiche.

Nel campo dell'istruzione scolastica, COMENIUS contribuisce a sensibilizzare insegnanti e personale scolastico al problema dell'abuso di droga, nonché a promuovere il partenariato a livello scolastico, le attività di formazione per insegnanti e i progetti educativi interculturali.

2.4 I programmi quadro di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione

Nel contesto del Quarto programma quadro di ricerca e di sviluppo tecnologico (1994-1998), è stata effettuata una ricerca sulla riduzione della domanda principalmente nell'ambito del Programma Biomed 2. Nel settore 3 - *ricerche sul cervello* sono stati finanziati tre progetti per studiare i ricettori cerebrali e i meccanismi fisici del dolore e della tossicodipendenza. Un ulteriore progetto è stato finanziato nel campo del doping in ambito sportivo, con riferimento all'uso degli ormoni di crescita da parte degli atleti.

Sempre nel contesto del Quarto programma quadro di ricerca e di sviluppo tecnologico sono state effettuate ricerche nei seguenti settori:

- *costi sociali e rapporto costo-efficacia*: il programma di ricerca socio-economica mirata ha offerto la possibilità di finanziare lo sviluppo di strumenti tecnologici per l'analisi di dati quali i costi sociali e l'efficacia di costo delle politiche, l'analisi di diversi scenari politici e l'instaurazione di reti di studiosi di diverse discipline per mettere a punto analisi socioeconomiche dell'uso delle droghe, delle sue conseguenze e dei possibili interventi.

- *controlli stradali*: sono stati avviati due progetti di ricerca sui controlli stradali in materia di droga (chiamati ROSITA e CERTIFIED). Rosita è concentrato sulle attrezzature allo stato dell'arte per individuare la presenza di droghe e medicinali nelle urine, nella saliva e nel sudore, come pure sulle esigenze a livello operativo, legale, istituzionale e di utenza. CERTIFIED si incentra sui metodi di individuazione delle droghe a livello psicofisiologico (capacità percettive e motorie). I suddetti progetti continueranno ad essere operativi fino al 2000.

Nel contesto del COST (Cooperazione europea nel campo della ricerca scientifica e tecnica) è stata avviata, nel 1992, un'azione sulla "valutazione dell'azione contro l'abuso di droghe", la cui relazione di valutazione è stata presentata nell'agosto del 1998. Sempre nell'ambito del COST, è stato finanziato uno studio su "Qualità ed aspetti etici degli interventi contro l'abuso di droghe in Europa", recentemente avviato.

In seguito a un'iniziativa comune delle Presidenze olandese e lussemburghese del Consiglio il 16 settembre 1997 si è tenuto a Bruxelles un seminario ad alto livello sulle priorità di ricerca nel campo delle droghe sintetiche,.

Il Quinto programma quadro delle attività comunitarie di ricerca, di sviluppo e di dimostrazione (1998-2002) ha rivolto specifica attenzione alla ricerca sulle problematiche associate alla droga, in particolare nell'ambito del programma "Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche". Le aree di priorità sono indicate nel capitolo IV.B.3 del documento principale.

2.5 Aiuti concessi ai coltivatori di canapa

Nel giugno del 1998, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1420/98²⁸ che modifica il regolamento (CE) n. 619/71 che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa. L'emendamento limita la concessione di aiuti ai produttori di canapa che si impegnano a trasformare la canapa in paglia o a far trasformare, per proprio conto, da un primo trasformatore riconosciuto, la canapa in paglia. Gli aiuti saranno concessi solo se il peso di THC (tetraidrocannabinolo) rispetto al peso di un campione portato ad un peso costante non è superiore :

- ai fini della concessione dell'aiuto fino alle campagne 2000/2001, allo 0,3 %,
- ai fini della concessione dell'aiuto per le campagne successive, allo 0,2 %,

III. AZIONE VOLTA ALLA RIDUZIONE DEL TRAFFICO ILLECITO DI STUPEFACENTI E DI SOSTANZE PSICOTROPE

3.1 Uso deviato dei precursori e delle sostanze psicotrope

Nel campo del controllo dei precursori, la Comunità ha la responsabilità di proporre la legislazione e le strategie politiche. Gli Stati membri hanno il compito di applicare tanto la legislazione quanto le politiche.

Nel campo della **sorveglianza intracomunitaria**, la direttiva 92/109/CEE del 14 dicembre 1992 relativa alla fabbricazione e all'immissione in commercio di talune sostanze impiegate nella fabbricazione illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope costituisce il quadro legislativo messo in opera dagli Stati membri. Vengono mantenuti stretti contatti con le imprese chimiche con l'intento di incrementare la cooperazione indispensabile nella comunicazione di informazioni riguardanti la diversione dei precursori chimici elencati all'Allegato 1 della direttiva.

Questo meccanismo di cooperazione tra imprese e autorità competenti degli Stati membri potrebbe essere esteso alle sostanze non elencate all'Allegato 1 della direttiva non appena l'emendamento alla legislazione attuale sarà adottato nel 1999 per includere le sostanze impiegate nella fabbricazione delle nuove droghe sintetiche.²⁹

²⁸ GU L 190 del 4 luglio 1998

²⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/109/CEE del Consiglio (COM(1998)22 def. del 21.01.98)

Nel campo del **controllo del commercio esterno di sostanze chimiche**, gli strumenti comunitari sono il regolamento del Consiglio 3677/90 e il regolamento della Commissione 3769/92, oltre ad alcuni accordi relativi al controllo dei precursori, che la Comunità ha concluso su base bilaterale con otto paesi dell'Organizzazione degli Stati americani. Inoltre, in virtù di questi accordi, la Comunità può fornire un'assistenza tecnica in materia di controllo chimico ai paesi andini (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela), nonché al Cile e al Messico.

Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento 3677/90 e della direttiva 92/109/CEE si svolgono regolari riunioni a livello di esperti tra la Commissione e gli Stati membri nel contesto del comitato sui precursori. Tali riunioni consentono di analizzare la legislazione comunitaria in materia di precursori e la relativa attuazione da parte degli Stati membri. Tali riunioni offrono l'occasione per una valutazione degli strumenti comunitari in materia di precursori. Non è stata effettuata alcuna valutazione esterna sull'efficacia di tali strumenti comunitari.

Nel settembre 1995 il Consiglio ha dato mandato alla Commissione per negoziare accordi di controllo dei precursori con i paesi dell'Organizzazione degli Stati americani. In base a tale mandato, la Comunità ha concluso sette accordi bilaterali di controllo dei precursori. Le trattative hanno permesso di concludere otto accordi con: a) i paesi andini (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela) nel dicembre 1995; b) il Messico nel marzo 1997; c) gli USA nel maggio 1997; d) il Cile nel novembre 1998. Sono stati inoltre intavolati negoziati con i paesi del MERCOSUR.

Nel settembre 1993 il Consiglio ha dato mandato alla Commissione affinché negozi accordi di controllo dei precursori con i paesi dell'ASEAN. Discussioni a livello dei servizi sono avvenute anche con l'Indonesia, la Malesia, le Filippine e la Thailandia.

A livello delle Nazioni Unite, la Comunità ha contribuito fattivamente a vari incontri e negoziati sul controllo dei precursori. Si possono citare tra l'altro: a) le sessioni di negoziato in materia di droga all'interno dell'Assemblea generale, per il Piano d'azione nel 1997 e 1998; b) le sessioni annuali della commissione sugli stupefacenti in cui si è discusso di controllo dei precursori; un certo numero di seminari sullo stesso tema organizzati dall'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB); le riunioni dei capi degli organismi europei di applicazione della legge in materia di droga (HONLEA), organizzate dal Programma delle Nazioni Unite di controllo internazionale della droga (PNUCID).

La DEA statunitense (*Drug Enforcement Agency*) e la Commissione hanno organizzato diversi incontri riunire i principali paesi che producono e commercializzano precursori, in modo da definire linee direttrici comuni per lo scambio informale e volontario di informazioni (*Multilateral Chemical Reporting Initiative*). Le ultime riunioni si sono tenute a Praga (febbraio 1997) e a Lisbona (novembre 1997).

Tra il 1994 e il 1997, la Commissione ha organizzato seminari di formazione comunitari miranti a far meglio conoscere ai funzionari degli Stati membri il controllo dei precursori. Nel 1997, i seminari sono proseguiti anche a livello nazionale.

Nel 1994 la Commissione ha creato PREXCO, una preziosa base di dati sui precursori chimici per aiutare gli Stati membri ad avviare le strutture legislative necessarie per il controllo dei precursori dal momento che tale attività, altamente tecnica, rappresentava una novità assoluta per molti di essi. Dopo l'entrata in vigore del regolamento 515/97³⁰ l'utilità di PREXCO è venuta meno; tuttavia, i dati PREXCO saranno conservati nel Sistema di informazione doganale (SID), al quale potranno accedere le autorità competenti degli Stati membri.

3.2 Riciclaggio di capitali

La seconda relazione di attuazione della Commissione, adottata in data 1 luglio 1998 e riguardante la direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite³¹ è stata inoltrata al Consiglio e al Parlamento. Vi si documenta l'avvenuta attuazione della direttiva da parte di tutti gli Stati membri. L'unica procedura ancora non conforme alla suddetta direttiva riguarda i libretti di risparmio al portatore in Austria. Inoltre, la relazione emette un parere piuttosto positivo sull'effetto della direttiva. Tuttavia, la direttiva ha, per sua stessa natura, uno scopo essenzialmente preventivo ed è impossibile valutare in che misura si sia potuto prevenire il riciclaggio di capitali. D'altro canto, i dati sulle segnalazioni di transazioni sospette indicano che il settore finanziario ha risposto piuttosto bene alle proprie responsabilità ai sensi della direttiva.

È tuttavia necessario rafforzare le misure, come richiesto dal Parlamento europeo e dal piano d'azione in materia di criminalità organizzata. In particolare, sono stati fatti alcuni passi per estendere la portata della direttiva a settori non finanziari.

3.3 Cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia ai sensi del titolo VI del trattato dell'Unione europea (TUE)

Dall'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, la cooperazione in materia di lotta contro il traffico illecito di droga ha portato all'adozione da parte degli Stati membri, ai sensi del titolo VI del TUE, di un importante numero di strumenti giuridici, tra i quali i programmi relativi alla formazione e allo scambio di personale incaricato dell'applicazione della legge. A partire dall'adozione del piano d'azione UE in materia di criminalità organizzata sono state messe in opera numerose misure concrete menzionate nelle raccomandazioni del suddetto piano d'azione.

L'impatto degli strumenti giuridici di cui al titolo VI non è stato ancora valutato. In realtà, i suddetti programmi e strumenti giuridici sono stati adottati e messi in opera da poco tempo. In futuro, la Commissione intende contribuire al controllo dell'attuazione degli strumenti e dei programmi previsti al titolo VI. Una valutazione esterna dei programmi di cui al titolo VI sarà effettuata nel 1999.

3.3.1 Quadri generali di cooperazione

³⁰ Questo regolamento ha creato la base giuridica per il Sistema di informazione doganale: una banca dati centrale comunitaria che permette alle autorità amministrative degli Stati membri di effettuare ricerche e perseguire i reati in materia doganale ed agricola, precursori compresi.

³¹ GU 166 del 28.06.91

- COOPERAZIONE GIUDIZIARIA

Estradizione

Gli accordi di estradizione degli Stati membri si rifanno ad una serie di accordi internazionali, e in particolare alla convenzione europea del 1957 in materia di estradizione. Allo scopo di rendere più accessibili e migliorare tali intese nel 1995³² è stata adottata la convenzione UE sulla estradizione semplificata alla quale ha fatto seguito nel 1996³³ una convenzione più generale in materia di estradizione. La convenzione del 1996 regola l'extradizione dei nazionali e pur potendo gli Stati membri derogare a tale norma tramite una apposita dichiarazione, questa sarà limitata nel tempo e soggetta a riesame. Tale convenzione tuttavia non è ancora entrata in vigore.

Assistenza legale reciproca

L'assistenza legale reciproca fra gli Stati membri è regolata principalmente dalla convenzione europea sulla assistenza reciproca del 1959. Sono attualmente allo studio una nuova convenzione e il relativo protocollo allo scopo di semplificare ulteriormente e migliorare le disposizioni in materia di assistenza reciproca fra gli Stati membri contenute nella convenzione del 1959. La nuova convenzione regola i contatti diretti fra le autorità giudiziarie e contempla una serie di norme atte a prendere in considerazione le esigenze dei moderni mezzi investigativi e processuali incluso il ricorso alle consegne controllate, all'intercettazione delle telecomunicazioni e ai collegamenti video. Il ricorso ad altri mezzi investigativi speciali verrà ulteriormente esaminato nell'ambito di un successivo protocollo alla convenzione.

Rete giudiziaria europea

L'azione Comune della UE del 29 giugno 1998 sull'istituzione di una rete giudiziaria europea fornisce un quadro generale per i contatti e lo scambio di esperienze fra magistrati diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri.³⁴ La rete, che ha iniziato a funzionare nel 1998 e ha creato a tutt'oggi punti di contatto in ogni singolo Stato membro, offre un forum per riunioni periodiche dei punti di contatto oltre a fornire informazioni aggiornate. I centri di contatto sono a disposizione delle autorità giudiziarie nei rispettivi paesi, come pure in altri Stati, allo scopo di facilitare le richieste di cooperazione giudiziaria.

- COOPERAZIONE TRA FORZE DI POLIZIA E SERVIZI DI DOGANA

La convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla istituzione del **Corpo europeo di polizia (Europol)**, divenuta operativo in data 1° ottobre 1998³⁵, è stato il momento saliente nel quadro internazionale di cooperazione in materia di forze di polizia. Altrettanto importante è l'adozione dell'azione comune del 14 ottobre 1996 che istituisce un quadro

³² GU C 78 del 30.03.95.

³³ GU C 313 del 23.10.96

³⁴ GU L 191 del 7.07.98

³⁵ GU C 316 del 27.11.95

comune per le iniziative degli Stati membri UE concernenti gli **ufficiali di collegamento**.³⁶ Il quadro generale di cooperazione tra forze di polizia risulta arricchito grazie sull'istituzione e l'aggiornamento di **un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale**, per facilitare la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea nell'applicazione della legge.³⁷

La risoluzione del Consiglio del 29 novembre 1996³⁸ riguardante gli **accordi tra polizia e dogane** nel settore della lotta contro la droga ha sancito una stretta collaborazione operativa fra polizia ed i servizi doganali, oltre a una chiara definizione dei rispettivi ruoli nell'ambito delle attività di prevenzione e repressione della droga intesa a condurre ad un lavoro congiunto più efficiente ed efficace .

Inoltre, l'azione comune del Consiglio del 9 giugno 1997 riguardante la ridefinizione dei criteri per i controlli mirati e dei metodi di selezione, ecc. e la raccolta di informazioni doganali e di polizia mira ad ottimizzare l'impiego dei criteri per i controllo mirati e i metodi strutturati di selezione, oltre alla raccolta delle informazioni doganali e di polizia sulla lotta contro il traffico di droga³⁹.

- DROGA

L'azione comune del Consiglio del 17 dicembre 1996 sul ravvicinamento delle leggi e delle prassi degli Stati membri della UE per contrastare la tossicodipendenza e prevenire e contrastare il traffico illecito di droga⁴⁰ mira a rafforzare la cooperazione nella lotta contro la tossicodipendenza e a ravvicinare le legislazioni nazionali *"in modo da renderle compatibili tra loro qualora ciò sia necessario per prevenire e contrastare il traffico illecito di droga nell'Unione europea"*. Inoltre, gli Stati membri debbono adoperarsi rendere più compatibili tra loro le prassi seguite dalle forze di polizia, dai servizi doganali e dalle autorità giudiziarie così da garantire nell'ambito dei rispettivi sistemi giuridici che le sanzioni applicabili ai reati gravi in materia di traffico di droga rientrino tra le pene più severe tra quelle comminate per reati di analoga gravità.

In merito a questo ultimo punto, il Consiglio aveva adottato in data 20 dicembre 1996 una **risoluzione sull'irrogazione di condanne per reati gravi di traffico di droga**⁴¹ nella quale si reitera che gli Stati membri debbono garantire che le leggi nazionali prevedano la possibilità di condanne a pene detentive per gravi reati di traffico di droga *"che siano comprese nella gamma delle più severe pene detentive previste dai rispettivi diritti penali per reati di comparabile gravità"*.

In numerose occasioni, il successo della lotta contro il traffico di droga ha richiesto una stretta cooperazione fra servizi di applicazione della legge e le imprese. Nell'intento di consolidare i rapporti di collaborazione già esistenti fra le autorità doganali e le imprese il Consiglio adottava in data 29 novembre 1996 una azione Comune in materia di

³⁶ GU L 62 del 20.03.95

³⁷ GU L 342/2 del 31.12.96

³⁸ GU C 375 del 12.12.96

³⁹ GU L 159 del 17.06.97

⁴⁰ GU L 342/6 del 31.12.96

⁴¹ GU C 10 del 11.01.97

cooperazione⁴² nella quale si invitavano gli Stati membri ad elaborare ulteriormente **memorandum di intesa fra autorità doganali e imprese.**

Il Consiglio ha stabilito di istituire un meccanismo per lo scambio di informazioni sull'analisi delle caratteristiche chimiche delle droghe tramite l'adozione dell'azione Comune del 29 novembre 1996⁴³. L'unità droghe di Europol è stata designata quale autorità alla quale gli Stati membri debbono trasmettere le informazioni sulle caratteristiche chimiche.

In data 16 giugno 1997, il Consiglio ha adottato l'azione Comune riguardante lo scambio di informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle **nuove droghe sintetiche**⁴⁴ che prevedeva l'istituzione di un sistema di informazione rapido per le nuove droghe sintetiche collegato a tutti gli Stati membri, Europol, l'OEEDT e la Commissione europea. Ad oggi, sono due le droghe sintetiche che hanno fatto scattare tale sistema, il MBDB ed il 4-MTA. Questo nuovo strumento dovrà essere utilizzato appieno prima di decidere se un altro strumento più attivo possa rivelarsi più efficace.

3.3.2 Programmi nel quadro del titolo VI del TUE

OISIN

Il programma OISIN è stato istituito nell'ambito della UE dall'azione Comune del 20.12.1996⁴⁵. Oltre ad offrire un quadro per la messa a punto e il potenziamento della collaborazione fra servizi di polizia, dogane ed altre autorità incaricate dell'applicazione della legge⁴⁶ degli Stati membri consente loro di meglio comprendere i metodi di lavoro dei loro omologhi negli altri Stati membri.

Molti dei progetti sostenuti dal programma OISIN riguardano la lotta contro il traffico di droga, spesso al vertice delle azioni prioritarie elencate nel programma di lavoro annuale dell'OISIN.

Il programma mira a far meglio conoscere alle autorità per l'applicazione della legge i metodi di lavoro dei loro omologhi in tutta l'Unione europea.

Per raggiungere questi obiettivi vengono supportate le seguenti attività:

- attività formative,
- scambio di personale e messa a disposizione di competenze operative specializzate,
- ricerca, studi e valutazioni operative
- progetti operativi (comprese riunioni di "briefing e debriefing")
- scambio di informazioni.

⁴² GU L 322 del 12.12.96

⁴³ GU L 322 del 12.12.96

⁴⁴ GU L 167 del 25.06.97

⁴⁵ GU L 007 del 10.01.97

⁴⁶ Agli scopi del programma in questione, con "autorità per l'applicazione della legge" si intendono tutti gli organismi pubblici degli Stati membri cui le rispettive normative nazionali demandano la prevenzione, l'individuazione e la repressione dei reati.

Va rilevato che continueranno a formare oggetto di particolare attenzione i progetti cui possono accedere i paesi candidati, conformemente all'“Agenda 2000” della Commissione e l'articolo 7, paragrafo 4 dell'azione comune del Consiglio che istituisce tale programma, in cui si precisa che “possono partecipare a questi progetti - al fine di familiarizzarli con le realizzazioni dell'Unione in questo campo e di contribuire a prepararne l'adesione - i responsabili dei paesi candidati all'adesione, o di altri paesi terzi, ove ciò sia nell'interesse dei progetti.”

FALCONE

In data 19 marzo 1998 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il programma Falcone, un programma pluriennale di scambi, formazione e cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata⁴⁷ centrato su attività finalizzate all'attuazione e al controllo del piano d'azione di lotta contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio in data 28 aprile 1997.

Facendo ricorso a un approccio multidisciplinare mirato alla prevenzione e all'applicazione della legge, il programma Falcone si propone di sostenere progetti vantaggiosi per l'Unione europea che coinvolgano partecipanti di più di uno Stato membro. Segnatamente, sosterrà le attività di formazione e di scambi, di progetti comuni per affinare le competenze e i metodi operativi di cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata, ricerche, studi e altre modalità per migliorare le competenze, allo scopo di potenziare e facilitare la lotta contro la criminalità organizzata e di ridurre quegli ostacoli che possano frapporsi alla cooperazione fra gli Stati membri.

Tali attività sono destinate alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata, segnatamente magistrati, giudici istruttori, uffici di polizia e di dogana, pubblici funzionari, amministrazioni finanziarie, autorità responsabili della vigilanza di enti finanziari e dei pubblici appalti, lotta contro la frode e la corruzione comprese, nonché ai rappresentanti degli ambienti professionali coinvolti nell'attuazione di alcune raccomandazioni del piano d'azione, e infine ai rappresentanti del mondo accademico e scientifico. Ai progetti potranno partecipare le persone responsabili dei paesi candidati, allo scopo di contribuire a prepararli all'adesione, come anche quelle di paesi terzi ove ciò sia nell'interesse dei progetti.

I progetti di cooperazione per la lotta contro la droga da finanziarsi ai sensi del programma FALCONE dovranno concentrarsi sullo sviluppo degli approcci multidisciplinari tesi alla prevenzione e alla lotta contro le attività delle organizzazioni criminali.

GROTIUS

Il Programma Grotius è stato istituito da una azione Comune del 28 ottobre 1996⁴⁸ e istituisce un programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia allo scopo di incentivare la reciproca conoscenza dei sistemi giuridici e giudiziari e di facilitare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri. Il programma istituisce un

⁴⁷ GU 099 del 31.03.98

⁴⁸ GU L 287 del 8.11.96

quadro per le attività di formazione, informazione, di studio e per programmi di scambio destinati agli operatori della giustizia.

3.4 Attività Schengen nell'ambito della lotta alle droghe illecite.

Gli Stati membri di Schengen hanno svolto svariate attività compensative e di cooperazione. Di particolare importanza sono risultate le attività del gruppo di lavoro Schengen sugli stupefacenti le cui iniziative e proposte hanno ottenuto buoni risultati nella lotta contro le droghe illecite. Meritano particolare attenzione nell'ambito della convenzione di Schengen quelle misure specificamente mirate a potenziare i controlli dei confini esterni e ad estendere la cooperazione transfrontaliera per combattere il traffico di droga. È doveroso anche evidenziare il rafforzamento sia della cooperazione diretta e fattiva tra servizi di polizia e autorità doganali che delle altre misure adottate per facilitare l'assistenza e la cooperazione giudiziaria fra i diversi organismi del settore.

Nell'ambito del controllo della domanda di droga, sono altresì da menzionare le misure adottate per il controllo del traffico transfrontaliero delle sostanze lecite indicate nella convenzione di Schengen. Nel 1993 veniva approvata l'istituzione di una certificazione che consentiva di attraversare la frontiera con droghe destinate a cure mediche. Nel 1998 è stata aggiornata l'elenco delle autorità competenti a emettere o autenticare tale certificazione.

IV. AZIONI IN AMBITO INTERNAZIONALE

4.1 Contesto Nord-Sud

- Strumenti e programmi

L'attuazione della politica estera di sicurezza comune (PESC), la crescente presa di coscienza della minaccia costituita dalle droghe e il piano d'azione 1995-1999 della UE hanno rafforzato l'attività UE di lotta contro la droga, sia nelle sedi internazionali che nei confronti delle regioni e dei paesi terzi.

Grazie ad una maggiore consapevolezza del fatto che la responsabilità condivisa costituisce il presupposto inderogabile per la cooperazione internazionale nella lotta contro la droga, sono state inserite clausole specifiche negli accordi UE con i paesi e le regioni terze. In ambito PESC, le problematiche associate alla droga hanno assunto un ruolo di primo piano nel dialogo politico tra la UE e diversi paesi e regioni. È quanto già accaduto nei rapporti con i paesi CCEE, Cipro, la Russia e altri NSI, gli USA, i paesi Andini, i paesi dell'America centrale e del gruppo di Rio, le regioni caraibiche, dell'Africa occidentale e meridionale, e anche nelle riunioni ASEM il tema droga va guadagnando importanza. Nel 1998, l'UE ha adottato un meccanismo di cooperazione con i Paesi dell'America latina e dei Caraibi, la cui prima riunione si è avuta nell'aprile del 1999. Peraltro, le azioni PESC volte ad ottenere risultati specifici, quali le "démarches", sono state relativamente poco numerose.

I consessi svoltisi sia a livello bilaterale che multilaterale offrono testimonianza del rispetto e dell'interesse suscitato dal solido ed equilibrato approccio della Comunità alla lotta contro la droga. I recenti accordi di finanziamento firmati dalla Comunità e dalla

comunità andina, a coronamento dell'ininterrotto dialogo fra le due regioni, offrono una ulteriore comprova di quanto la Comunità, evitando l'applicazione di misure unilaterali, sia in grado di realizzare grazie al ricorso a misure positive e al dialogo con i paesi beneficiari in merito all'armonizzazione delle legislazioni, al riciclaggio di capitali e alla diversione dei precursori. Una iniziativa del Consiglio d'Europa e il sostegno della Comunità hanno consentito la messa a punto e l'attuazione di un piano d'azione coerente e concertato nella regione Caraibica. Nel 1999, l'UE ha adottato un piano d'azione di vasta portata per l'America latina, comprendente la cooperazione interregionale Caraibica

La politica commerciale prevede uno speciale "regime droghe", concesso in base al programma CE - SPG ai paesi andini e dell'America centrale, che garantisce il libero accesso al mercato UE alle esportazioni che più interessano a questi paesi. Tale programma offre notevole spazio di manovra alla diversificazione delle economie beneficiarie impegnate a sostituire la coltivazione di droghe con fonti alternative di lavoro e di reddito. Questo regime di preferenze, concesso per la prima volta all'inizio degli anni '90, è stato rinnovato dietro impegno dei paesi beneficiari di perseguire nell'attuazione di quelle politiche miranti all'effettiva eliminazione delle colture di droghe e ad uno sviluppo sostenibile. In seguito a una valutazione dell'impatto dell'SPG sulla lotta contro la droga, il programma agricolo CE concesso ai paesi Andini e dell'America latina nel quadro dell'SPG è stato prorogato sino al 31 dicembre 2001, mentre ai paesi dell'America centrale è stato concesso per la prima volta un programma industriale. Nel corso delle recenti riunioni ministeriali con i Paesi Andini e dell'America centrale si è ribadita l'utilità politica del programma e il grande merito che i paesi beneficiari annettono a tale strumento.

- Linee di bilancio

I progetti di controllo delle droghe ricevono finanziamenti considerevoli nei paesi in via di sviluppo. È il caso degli Stati ACP, e, grazie alla linea di bilancio per la cooperazione finanziaria e tecnica a favore dell'America latina, di uno dei più vasti progetti per lo sviluppo alternativo in Bolivia (Chapare), in Perù (Pozuzo-Palcazu) e in Colombia, come pure di un programma regionale di sviluppo delle competenze nell'Africa meridionale.

Un ulteriore importante strumento per il finanziamento di progetti antidroga nei paesi in via di sviluppo è costituito dalla linea di bilancio della Comunità per la cooperazione Nord-Sud nella lotta contro la droga. La scarsa disponibilità di risorse di questa linea di bilancio a fronte dell'ampio ventaglio di richieste di fondi ha portato a privilegiare progetti relativamente piccoli svolgono un ruolo pilota e hanno un effetto catalizzante. Dalla linea di bilancio Nord/Sud, i paesi del Mediterraneo, dell'America latina, dell'Asia e gli Stati ACP possono contare ciascuno su poco più di 2 Mln di ECU l'anno.

I fondi utilizzati nel corso degli anni sono stati destinati al rafforzamento istituzionale (sviluppo del piano Generale), agli sforzi per la riduzione della domanda e alle attività per la riduzione dell'offerta. Relativamente alla riduzione della domanda, quasi tutti gli sforzi incanalati tramite gli organismi non governativi attivi nel settore, si sono concentrati sugli ambiti della prevenzione-cura-riabilitazione e serviranno da sostegno alla creazione di un osservatorio nazionale della droga (Venezuela). Gli sforzi tesi alla riduzione dell'offerta si

incentrano in massima parte sulla prevenzione del riciclaggio di capitali e sulla diversione dei precursori chimici piuttosto che su mere misure repressive.

- *Valutazione*

Per misurare il successo degli sforzi esterni della CE nella lotta contro la droga si deve ricorrere a due parametri. In primo luogo l'ampiezza del lavoro da svolgere, che in questo caso - come è obbligo riconoscere - risulta particolarmente soverchiante. In secondo luogo, i mezzi a disposizione, che, pur se generosi in termini di politica commerciale, risultano tuttavia limitati per quanto attiene alle risorse finanziarie. Inoltre, nel valutare il successo va considerato che l'azione della CE può solo integrare e, nel migliore dei casi, fungere da catalizzatore delle misure adottate dai paesi beneficiari. Considerati in questa triplice prospettiva, si può a buon diritto affermare che gli sforzi della CE si sono tradotti in un notevole successo.

4.2 Programma pluri-beneficiari Phare contro la droga

Il programma ha dato i seguenti risultati nella regione:

- Nell'ambito dello sviluppo delle politiche: il programma ha: (a) accresciuto nei paesi CCEE la consapevolezza dei problemi della droga e favorito la messa a punto di politiche antidroga multidisciplinari e coordinate; (b) rafforzato la capacità dei paesi interessati a sviluppare sistemi informativi sulla di droga e le relative strategie in linea con la metodologia dell'Osservatorio; e (c) fornito un quadro più particolareggiato della situazione nei paesi CCEE, delle misure da loro adottate e delle relative priorità nelle attività di assistenza alla lotta contro la droga.

- Nell'ambito della *riduzione della domanda di droga*: il programma ha: (a) contribuito ad evidenziare l'importanza della riduzione della domanda di droga quale mezzo per garantire un equilibrato approccio nell'ambito dei paesi CCEE; (b) accresciuto la consapevolezza dell'importanza di un approccio plurisetoriale ed integrato per ridurre la domanda; (c) potenziato le capacità dei professionisti che operano in questo settore.

- Nell'ambito della *riduzione dell'offerta di droga*: il programma ha agevolato il ravvicinamento delle legislazioni e delle norme relative al controllo dei precursori chimici e del riciclaggio di capitali.

Una valutazione esterna del progetto pilota per la contrazione della richiesta di droghe effettuata nel 1996, conteneva raccomandazioni per la messa a punto del prosieguo del progetto. Nel 1997, l'OMAS aveva elaborato una valutazione esterna di tutti programmi del periodo 1992-1993. Pur prendendo atto del notevole volume di attività realizzate dal programma, concludeva osservando che "i programmi non hanno ancora raggiunto gli obiettivi prefissati" in quanto questi ultimi risultavano nebulosi e non realistici. Faceva rilevare inoltre che i programmi sembravano incentrarsi sullo sviluppo dei progetti piuttosto che tendere al raggiungimento di obiettivi ben definiti di controllo delle droghe. I risultati di una valutazione esterna dei programmi 1996/1997 saranno presumibilmente disponibili entro la fine del 1999.

4.3 Il gruppo di esperti in materia di droghe e di criminalità organizzata della Conferenza europea

Nell'ambito della Conferenza europea è stato costituito un gruppo di Esperti con il compito di contrastare, ricorrendo alla cooperazione transfrontaliera, la corruzione, la criminalità organizzata, il traffico illecito e il riciclaggio di capitali in Europa. Sulla base del lavoro del gruppo di esperti, la Presidenza tedesca del Consiglio ha elaborato un insieme di raccomandazioni vertenti specificatamente sulla necessità che il piano d'azione della UE in materia di lotta contro la droga (2000-2004) predisponga adeguate risorse da destinarsi a iniziative tese a contrastare il fenomeno della droga in Europa centrale e orientale e in Asia centrale.

4.4 Relazioni con i paesi industrializzati

Nelle nostre relazioni con i partner industrializzati, la cooperazione nel settore della droga si è incentrata sullo scambio di dati come pure sulla cooperazione in diversi programmi a favore delle regioni maggiormente colpite dai problemi correlati alla droga. Sia a livello bilaterale che multilaterale si è riconosciuto che il traffico illegale di droga costituisce un importante ambito di cooperazione che merita di essere ulteriormente sviluppato e rafforzato.

- **USA**

La cooperazione più significativa si è instaurata con gli USA. In base alla Nuova Agenda Transatlantica (NAT) la cooperazione UE-USA in materia di lotta contro gli stupefacenti si è andata intensificando nel corso degli ultimi anni. In tale ambito è stato concluso all'Aja nel mese di maggio 1997 un accordo bilaterale fra Stati Uniti e Unione europea in materia di controllo dei precursori chimici di sostanze stupefacenti. Un ulteriore risultato della cooperazione UE/USA in base alla NAT è l'istituzione del programma regionale per la lotta contro il riciclaggio di capitali e della cooperazione marittima finanziati congiuntamente nel quadro del piano d'azione Barbados. La Iniziativa droga Caraibi ha contribuito in maniera significativa a una migliore cooperazione nella regione nel campo della lotta contro il traffico di droga, il riciclaggio di capitali ed la criminalità organizzata. Le parti si sono impegnate a proseguire e a potenziare l'attuale cooperazione nei Caraibi e, laddove possibile, ad estenderla ad altre regioni quali l'America latina, l'Africa e l'Asia centrale. Inoltre, le relazioni UE/USA si basano su una stretta cooperazione fra i rispettivi servizi per l'applicazione della legge oltre che sulla partecipazione degli USA al gruppo Multidisciplinare UE contro la criminalità organizzata. L'attività di cooperazione in questi due settori proseguirà nei prossimi anni.

- **Canada**

Fra gli impegni delle parti partecipanti al piano d'azione Comune UE/Canada sottoscritto in data 17 dicembre 1996, figura l'impegno a collaborare per rafforzare il ruolo del gruppo di Dublino quale foro informale per il coordinamento dell'assistenza internazionale alla lotta contro la droga, allo scopo di raggiungere una intesa sulla diversione dei precursori chimici nonché di cooperare ai progetti di assistenza alla lotta contro gli stupefacenti nei Caraibi e in altre regioni del mondo (Africa). Le trattative

svoltesi nel 1997 con il Canada in merito all'eventuale conclusione di un accordo sui precursori non hanno finora condotto ad alcuna conclusione in merito.

- **Giappone**

Nel corso della riunione ministeriale UE-Giappone dell'ottobre 1998, si era convenuto sulla necessità di impegnarsi ad attivare scambi di esperienze e di informazioni fra le due parti. L'ex Primo Ministro giapponese ha dato vita ad un Comitato per la promozione di misure atte a prevenire l'abuso di droghe e questo, a sua volta, ha annunciato un piano strategico quinquennale per la prevenzione dell'abuso di droghe che sarà di ausilio all'elaborazione di linee guida per iniziative a medio termine in questo specifico settore. In occasione dei Vertici UE/Giappone è stata reiterata l'intenzione di aprire un dialogo in merito che potrebbe tradursi in un regolare scambio di informazioni a livello di gruppo di esperti. Tale intento è stato sottolineato specificamente nel corso della Conferenza Asiatica per l'applicazione delle leggi antidroga organizzata dal Governo del Giappone nel febbraio 1999 e alla quale hanno partecipato i rappresentanti dei seguenti Paesi: Cambogia, Cina, Laos, Birmania, Thailandia, Vietnam, oltre ai rappresentanti del PNUCID, degli USA e della Commissione europea.

- **G8**

A livello multilaterale, nel corso del Summit di Birmingham del maggio 1998, i Capi di Stato del G8 hanno espresso il loro compiacimento per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle droghe e hanno reiterato il loro impegno ad elaborare una strategia globale in grado di affrontare tutti gli aspetti del problema droga. Il G8 ha riaffermato il proprio impegno a collaborare e a condividere con la comunità internazionale la responsabilità della lotta contro le droghe illecite, ivi incluso l'impegno ad una maggiore cooperazione volta a ridurre il traffico illegale di droga e di precursori chimici, e ad un'azione più decisa tesa a ridurre la domanda nei paesi G8, comprensiva di politiche mirate a ridurre la tossicodipendenza e del sostegno ad un approccio globale teso ad eliminare le colture illecite. Il G8 ha espresso il proprio compiacimento nei confronti delle recenti iniziative del PNUCID, che nell'ambito degli attuali accordi di finanziamento prevedono l'elaborazione di programmi di sviluppo alternativi ed affidabili nonché di criteri di valutazione degli attuali meccanismi di finanziamento.

- **Cina**

Il comunicato della Commissione "Verso un dialogo globale con la Cina" del marzo 1998, sottolinea la necessità di promuovere un dialogo concreto e di incoraggiare la cooperazione con la Cina in merito a vari aspetti problematici fra i quali la lotta al traffico illecito di droga.

V. VALUTAZIONE GLOBALE

La valutazione globale si può sintetizzare come segue.

- *Politiche interne*

Le politiche applicate finora non sono riuscite a sradicare il problema della droga. La criminalità legata al traffico di droga e i reati commessi per pagare il consumo personale di droga costituiscono tuttora un problema grave in tutti i paesi dell'UE. Una applicazione più severa delle misure repressive ha portato a un sovraffollamento delle carceri. La reazione degli Stati membri è consistita nell'investire maggiori sforzi e maggiori risorse nelle politiche di prevenzione. La propagazione dell'AIDS ha svolto un ruolo determinante nel varo di progetti intesi a ridurre i rischi connessi con il consumo di droghe per endovenosa. Queste politiche di prevenzione si sono rivelate efficienti. Va sottolineato che una riduzione rilevante dell'impegno finanziario degli Stati membri nel settore delle iniziative sociali potrebbe compromettere l'approccio basato su una riduzione bilanciata dell'offerta e della domanda.

Sul piano del diritto penale, da molti anni gli Stati membri cercano di integrare nell'applicazione della legge alcune misure volte specificamente a ridurre la domanda. Il raggio d'azione del sistema penale (servizi di polizia, procure, tribunali e sistema penitenziario) non è più limitato a misure solo repressive. La maggior parte degli Stati membri ha creato strutture che servono a informare e consigliare le persone condannate per delitti collegati alla droga. In tutti gli Stati membri, la legislazione permette di proporre a queste persone, in determinate circostanze, pene alternative alla detenzione. Il raffronto tra l'efficacia delle terapie obbligatorie e di quelle volontarie continua a formare oggetto di studio e resta una questione controversa.

- Politiche esterne

Per quel che riguarda la cooperazione internazionale in materia di controllo della droga, l'UE ha compiuto progressi di rilievo. Sia a livello politico che sul piano pratico il coordinamento dei controlli è migliorato, ma dovrà essere ulteriormente intensificato. Iniziative congiunte varate dall'UE hanno creato le premesse per una più stretta cooperazione sia all'interno dell'Unione che con i paesi terzi. Queste nuove iniziative politiche hanno permesso di elaborare e adottare piani d'azione concordati nei Caraibi, in America latina e nell'Africa meridionale. I piani d'azione si sono rivelati strumenti utili, che oltre a migliorare il coordinamento garantiscono forme concrete di sinergia, evitando in tal modo doppioni e sovrapposizioni tra le forme di aiuto dei vari donatori.

TENDENZE ATTUALI IN MATERIA DI RIDUZIONE DELLA DOMANDA DI DROGA

Sulla base delle informazioni raccolte dall'Osservatorio, si può affermare che:

- a) nell'ambito della prevenzione esiste una tendenza generale alla diversificazione grazie al ricorso ad una duplice strategia: una vasta campagna di promozione educativa e sanitaria mirata alla popolazione in genere integrate da attività specifiche mirate ai gruppi vulnerabili e a rischio.
- b) il sostegno offerto in Europa ai consumatori di droga è andato sempre più assumendo la forma di servizi differenziati indirizzati a singoli individui contestualmente ad uno sforzo di coordinamento dei servizi esistenti e di potenziamento delle strutture di cooperazione.

Nell'ambito della prevenzione, si è posto sempre più accento sull'avvio di programmi educativi in giovane età quale mezzo atto a instaurare fattori di protezione contro un futuro uso di droga. Ciò non toglie che siano ancora rari in Europa i programmi comunitari globali di prevenzione. La valutazione dei risultati ottenuti in Europa testimonia come i migliori rapporti interpersonali, l'autonomia e la capacità di resistere alla pressione dei coetanei costituiscano importanti fattori protettivi.

In tale contesto, i progetti che cercano di fare leva su una dinamica di gruppo si sono rivelati un mezzo efficace per integrare la prevenzione primaria nelle attività ricreative dei giovani.

Benché manchi una valutazione approfondita delle campagne dei mezzi di comunicazione di massa, alcuni elementi sembrano suggerire che esse possano stimolare la presa di coscienza del problema.

La diffusione di informazioni via Internet è in progressivo aumento. In questo campo, L'Osservatorio svolge un ruolo di primissimo piano offrendo servizi Internet ai programmi e agli operatori nel campo della valutazione e del reciproco scambio di esperienze.

Intervento tempestivo e gruppi a rischio - In tutta l'UE vi è un crescendo di attenzione per la riduzione del rischio nei gruppi che iniziano a consumare l'ecstasy o altre droghe nell'ambiente del ballo. Questa sembra essere una strategia prettamente europea e consente la rapida messa a punto di altre tecniche di intervento nel contesto della cultura del ballo. Alcune misure specifiche hanno individuato principi guida per lo svolgimento di "rave sicuri" quali la dotazione di acqua potabile gratuita, di zone di riposo, la creazione di punti di informazione e di consultazione come pure l'avvio di strutture per analisi sul posto.

Strategie ad ampio raggio, come pure tecniche di auto-aiuto e di lavoro di gruppo fra coetanei sono riuscite a far breccia nei gruppi "a rischio" e di emarginati, spesso all'interno del naturale tessuto di sostegno sociale.

Tali strategie hanno ottenuto risultati incoraggianti sia nel modificare i comportamenti nei confronti della salute e del rischio nell'ambito precipuo della strategia di riduzione del danno, sia nel raggiungere gruppi nella fase di iniziazione alla droga.

Prevenzione delle malattie infettive - Alla riduzione nel numero di nuovi casi di HIV ha fatto riscontro un allarmante aumento di casi di epatite C fra coloro che assumono droga per via endovenosa. Le misure tese alla riduzione del danno hanno inciso notevolmente sulla lotta contro la diffusione dell'HIV. L'effetto combinato di una serie di strategie, dalle prescrizioni mediche di mantenimento di terapie sostitutive con sostanze quali il metadone, alle campagne contro lo scambio di aghi e di siringhe, ai servizi di facile accesso ("a bassa soglia") e alle campagne educative e informative, ha avuto una incidenza positiva in molti paesi dell'Unione. Non esiste evidenza alcuna, tuttavia, dell'incidenza di queste strategie sulla trasmissione dell'Epatite C o sulla modifica delle abitudini sessuali dei tossicodipendenti per quanto attiene alla trasmissione dell'infezione da HIV. L'infezione da tubercolosi fra i tossicodipendenti è causa di altrettante preoccupazioni.

Programmi di sostituzione e di cura - La maggiore offerta in molti paesi dell'Unione di programmi di distribuzione di sostanze sostitutive si accompagna alla necessità di coerenza fra le varie misure e di precisi indicatori dell'efficacia dei risultati. Gli effetti positivi del metadone in termini di integrazione sanitaria e sociale sono ormai riconosciuti, ma il crescente ricorso ai trattamenti di sostituzione porta in primo piano il problema del controllo di qualità.

I limiti del metadone hanno spinto a ricercare altre sostanze alternative: le LAAM, le buprenorfine e l'eroina dietro prescrizione medica. Tutti i paesi dell'Unione riconoscono l'importanza di disporre di un ventaglio di sostanze di sostituzione e di trattamenti di disintossicazione per pazienti ospedalizzati ed ambulatoriali che meglio rispondano alle necessità dei singoli individui. Viene anche diffusamente riconosciuta la necessità di efficaci cure post-trattamento e di una buona collaborazione fra le strutture di cura e gli operatori dei settori sociale e sanitario.

Nuovi indirizzi di giustizia penale - Oltre al loro tradizionale ruolo nel campo della riduzione dell'offerta, i servizi di polizia sono sempre più coinvolti nella riduzione della domanda e nel settore dell'educazione come pure nelle strategie di sostegno alla partecipazione sociale. Tutti gli stati membri della UE prevedono misure alternative alla detenzione, quali la possibilità che i detenuti si sottopongano al trattamento di disintossicazione o si impegnino in lavori socialmente utili.

Gruppi a rischio particolari - Diversi paesi hanno già riconosciuto la necessità di strategie di prevenzione differenziate a seconda del sesso, mentre si stanno diffondendo sempre più in tutta Europa strutture atte a far fronte alle specifiche necessità di trattamento delle donne (maternità, violenza sessuale, prostituzione). Alcuni paesi hanno cercato di diversificare il loro approccio a seconda dello specifico ambiente culturale ed etnico di

provenienza dei tossicodipendenti. Risultano inoltre sempre più significative nell'ambito dei programmi di prevenzione e cura le iniziative a favore dei figli di tossicodipendenti.

EVOLUZIONE ATTUALE IN MATERIA DI LEGISLAZIONI E PRASSI

A. Presentazione sintetica delle legislazioni e delle prassi in materia di droga in vigore negli Stati membri della UE: punti di convergenza e di divergenza.

La complessità delle correlazioni fra abuso di droga e comportamenti criminali, e i metodi atti a ridurre, se non ad eliminare le conseguenze negative, costituiscono oggetto di dibattito fra decisori politici e studiosi, con posizioni che a volte tendono a polarizzarsi. Il dibattito abbraccia molti diversi aspetti del problema, quali fattori economici (p.e. produzione commerciale illecita, traffico di droga, criminalità organizzata), atteggiamenti e comportamenti (p.e. stili di vita), effetti biomedici delle droghe, aspetti culturali e politici. Tale complessità ostacola la definizione di una strategia lineare e obiettiva tesa alla soluzione del problema.

Le conferenze ed i seminari organizzati congiuntamente dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dalla Presidenza del Consiglio a partire dal 1995 hanno identificato i settori in cui si rende necessaria una più stretta collaborazione a livello dell'Unione per dare maggiore impulso alla lotta contro la droga. Tali incontri hanno evidenziato il notevole livello di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di stupefacenti in seno alla UE in quanto tutte conformi alle convenzioni delle Nazioni Unite sugli stupefacenti. Grazie al suo buon livello di recepimento della legislazione CE sui precursori chimici e il riciclaggio di capitali i 15 Stati membri dispongono di un quadro normativo comune.

Le conclusioni raggiunte⁴⁹ evidenziano tuttavia la persistenza di punti di divergenza a livello di normative nazionali principalmente in merito a:

- le misure sanzionatorie applicabili nei casi di traffico illecito e possesso di droga;
- la strategia adottata per combattere l'uso della droga;
- il distinguo inserito nella legislazione di alcuni Stati membri fra cannabis ed i suoi derivati da una parte e altre droghe (descritte in molti modi) dall'altra per quanto attiene alla definizione dei reati e delle condanne/sanzioni per uso, possesso e traffico illecito di droga.

Tali divergenze si attenuano se si considera l'effettiva convergenza a livello di applicazione pratica da parte delle autorità giudiziarie. Per esempio:

- si privilegiano interventi di natura medica o sociale rispetto alla pena detentiva, particolarmente nei confronti dei tossicodipendenti disposti a sottoporsi a cure di disintossicazione;

⁴⁹ Conferenza sulla politica antidroga in Europa (Bruxelles, 7-8 dicembre 1995) e successivo workshop sull'applicazione delle legislazioni nazionali antidroga (25.26 marzo 1996). Sintesi delle discussioni e conclusioni. Brochure disponibili in Internet (sito web Europa della EU).

- quando trattasi di uso occasionale e in assenza di circostanze aggravanti, il consumatore di droga viene contattato e invitato ad astenersi dall'assumere stupefacenti in futuro, viene multato o soggetto a sanzioni di natura amministrativa;
- la pena detentiva continua ad essere comminata in considerazione della sua connotazione repressiva, solo nei casi di considerevoli quantità di stupefacenti o in presenza di circostanze aggravanti;
- quando i reati riguardano la cannabis, vengono applicate sanzioni più lievi;
- il traffico illecito di stupefacenti è severamente represso in tutti gli Stati membri;
- ai tossicodipendenti-spacciatori (consumatori che spacciano droga per finanziare il consumo personale) vengono comminate sanzioni più lievi.

Il notevole margine di apprezzamento discrezionale nell'irrogazione della condanna e della pena di cui godono le autorità giudiziarie è un chiaro indice delle ampie divergenze che possono sussistere non solo fra i vari Stati membri ma anche fra regioni e regioni all'interno di uno stesso Stato membro.

In vista del Consiglio europeo di Vienna, e sulla base di uno studio comparativo elaborato dalla Commissione già in occasione della conferenza comune CE/PE/Presidenza e relativo seminario del 1995/96, è stato approntato uno studio comparativo aggiornato sulle normative europee in materia di droga. In futuro, l'Osservatorio potrebbe fornire un valido contributo all'aggiornamento di questo lavoro.

Alla luce di tutti questi elementi, può sostenere che già esiste un notevole grado di armonizzazione legislativa e che attualmente non vi è spazio per una ulteriore armonizzazione dei sistemi nazionali se non nei casi di reali lacune normative. Questo vale ad esempio per il controllo delle droghe di sintesi, il cui vuoto normativo è stato colmato dall'adozione dell'azione comune del 16 giugno 1997 relativa allo scambio di informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle nuove droghe sintetiche.⁵⁰

Tuttavia ci si dovrebbe incentrare maggiormente sul come ridurre la domanda di droga. Sono necessari ulteriori sforzi e maggiori fondi per quelle iniziative di prevenzione, educazione e riabilitazione che fanno parte integrante della lotta contro la droga, in quanto pare che i giovani abbiano una errata percezione dei rischi associati all'abuso di droga.

Risulta altrettanto importante la collaborazione efficace e pratica tra forze di polizia, servizi doganali e autorità giudiziarie degli Stati membri. Non può non porsi l'accento anche sulla necessità di attuare una strategia pluridisciplinare e di partenariato con il contributo attivo di tutti gli operatori, sia a livello nazionale che regionale e di città.

Queste conclusioni sono state condivise dal Consiglio europeo di Dublino e, più recentemente, dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 6 ottobre 1998, relativa

⁵⁰ GU 167 del 25.06.97

alla cooperazione europea nell'ambito della sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla droga⁵¹.

Attualmente, la situazione negli Stati membri della UE è oggetto di esame periodico a livello di Consiglio a seguito dell'adozione dell'azione Comune del 17 dicembre 1996 relativa al ravvicinamento delle legislazioni e delle prassi degli Stati membri dell'UE ai fini della lotta contro la tossicodipendenza e della prevenzione e lotta contro il traffico illecito di droga⁵².

Tale strumento contribuirà ad individuare le tendenze comuni e le divergenze delle legislazioni e delle prassi e costituirà il quadro entro il quale promuovere scambi di informazioni e migliori pratiche.

B. Prescrizione di sostanze stupefacenti ai tossicodipendenti.

Dato che i mezzi di comunicazione di massa hanno trattato diffusamente alcuni importanti questioni associate alla droga, è opportuno fare un punto della situazione oggettiva, con particolare riguardo all'argomento specifico della prescrizione di sostanze stupefacenti ai tossicodipendenti, e segnatamente l'eroina.

Merita ricordare che la convenzione unica sugli stupefacenti dell'ONU del 1961, come modificata dal Protocollo del 1972, riconosce che l'uso terapeutico degli stupefacenti resta indispensabile per l'alleviamento del dolore e della sofferenza e che devono essere adottate disposizioni adeguate per garantire la disponibilità di tali sostanze a scopo precipuamente terapeutico, pur riconoscendo che la dipendenza da stupefacenti costituisce un serio pericolo per l'individuo.

Le parti contraenti della convenzione unica del 1961 devono adottare quelle disposizioni normative ed amministrative che si rendessero necessarie per limitare ai soli scopi medici e scientifici: la produzione, fabbricazione, esportazione, importazione, distribuzione, lo smercio, l'impiego ed il possesso di stupefacenti. Le Convenzioni relative al controllo internazionale delle droghe non contengono tuttavia definizione alcuna dell'espressione "scopi medici e scientifici". Poiché ogni Parte contraente le Convenzioni deve inserire la propria normativa attuativa, è possibile che i singoli Stati raggiungano conclusioni divergenti in merito alla interpretazione dell'espressione "legittimi scopi medici e scientifici".

Una sintesi delle prassi correnti in materia di prescrizione di stupefacenti nei diversi paesi indica che tali sostanze vengono prescritte per far fronte al problema a lungo termine della tossicodipendenza cronica e per contrastare il vistoso aumento della abitudine di iniettarsi la droga. Il metadone è il farmaco di sostituzione più comunemente utilizzato nei casi di dipendenza da oppiacei. Tuttavia, la buprenorfina (nome commerciale: Subutex) è stata a lungo studiata quale farmaco di sostituzione potenzialmente utile ed è stata impiegata in Francia e più recentemente in alcuni altri Stati membri fra i quali il Regno Unito e la Finlandia per il trattamento della tossicodipendenza da oppiacei. L'eroina è prescritta ai tossicodipendenti solo in pochi Stati. Oltre alla Svizzera, ove al

⁵¹ Relazione della Sig.ra D'Ancona. Doc. A4-0211/98

⁵² GU 342 del 31.12.96

termine della fase sperimentale è stato deciso di dar seguito al progetto della prescrizione di eroina tramite consultazione referendaria, il Regno Unito è il solo paese che conta anni di prescrizione di eroina, anche se su scala più limitata. Soltanto medici appositamente autorizzati dal Ministro degli Interni possono legalmente rilasciare prescrizioni di eroina. Nei Paesi Bassi si sta sperimentando la prescrizione di eroina sotto stretto controllo medico nei casi di tossicodipendenza cronica.

FINANZIAMENTI COMUNITARI NEL CAMPO DELLA DROGA PE

LINEE DI BILANCIO	TIPO DI AZIONI ⁵³
Parte interna	
<i>Linee destinate specificamente alla droga</i>	
B3-4302: Programma di azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza (1996-2000)	16 azioni prioritarie da attuarsi entro l'anno 2000, raggruppate in due grandi (a) dati, ricerca e valutazione e (b) informazione, educazione sanitaria e form
B3-441: OEDT	L'Osservatorio si prefigge di contribuire all'armonizzazione della raccolta di dati relativi alla droga a livello UE. I centri nazionali della rete REITOX svolgono un ruolo determinante nell'attivare questa rete.

⁵³ Stando ai dati disponibili nella base di dati CE-REITOX.

<i>Linee non destinate specificamente alla droga</i>	
B3-1001: Socrates	La lotta alla droga non figura fra i punti centrali del programma Socrates in istruzione, il quale non contempla alcuna azione specifica al riguardo, ma l'argomento può essere scelto come tema didattico nella maggior parte dei livelli di istruzione del programma.
B3-1010/B-3-1011: Gioventù per l'Europa/ Volontariato europeo	La lotta alla droga non figura fra i punti centrali del programma Gioventù per l'Europa ma può rientrare nelle attività del programma: agevolare gli scambi fra giovani, incoraggiare le azioni a livello locale e specificamente l'accesso dei giovani svantaggiati.
B3-1021: Leonardo da Vinci	La lotta alla droga non figura fra i punti centrali del programma di formazione professionale Leonardo da Vinci ma può rientrare nel contesto delle misure a contrasto dell'emarginazione sociale.
B6-7142: BIO-MED	Nell'ambito del Quarto programma-quadro Biomed 2, sono stati finanziati cinque progetti di ricerca per un totale di 2,9 MECU. Le ricerche vertono sui seguenti argomenti: sviluppo di una metodologia per individuare forme di doping mediante l'analisi di ormoni di crescita, analisi dei meccanismi del dolore cronico al fine della elaborazione di strategie di cura, il recettore della dopamina D3 nella tossicodipendenza, il sistema oppioide e il suo ruolo nella tossicodipendenza, progetti sono stati avviati nel 1996 e saranno portati a termine a fine 1999.
B2-1422: Occupazione-INTEGRA	Nel 1998, a seguito di un bando di gara del 1997, sono stati finanziati 230 progetti (bilancio complessivo circa 55 MECU) relativi alla reintegrazione nel posto di lavoro dei gruppi emarginati compresi i tossicodipendenti. I progetti hanno una durata triennale (1998-2000).
B5-800: Cooperazione nel settore Giustizia e affari interni (OISIN, FALCONE, GROTIUS)	Nel settore Giustizia ed affari interni nel 1998 sono stati finanziati dall'OISIN il rafforzamento della cooperazione fra gli organismi incaricati dell'applicazione della legge) 18 progetti vertenti sul problema droga e traffico illecito. Il programma FALCONE (cooperazione contro la criminalità organizzata) ha finanziato 6 progetti e il programma GROTIUS (rafforzamento della cooperazione fra gli operatori di giustizia) ha finanziato 1 progetto.

Parte esterna	
<i>Linee strettamente correlate alla droga</i>	
B7-6210: Azioni di Cooperazione Nord-Sud nel campo della lotta contro la droga e la tossicodipendenza.	Questa voce di bilancio consente il finanziamento di progetti miranti alla riduzione della domanda di droga e alla riduzione dell'offerta nei paesi in via di sviluppo. Il bilancio 1998 è stato ripartito in parti uguali (circa 2 MECU a ognuna delle 4 regioni: America centrale e America latina, Asia, Caraibi, Africa e la regione Mediterranea (inclusi Magreb and Mashrak). Un finanziamento di circa 1 MECU è stato stanziato a favore della regione Africa.
B7-5000: PHARE: Programma per la lotta contro la droga nei paesi dell'Europa centrale e orientale.	In linea con la strategia di pre-adesione, il programma 1998 mira principalmente ad agevolare la progressiva adozione ed attuazione dell' <i>acquis</i> UE nel campo della droga. In seno a tale contesto, le priorità sono: (i) il ravvicinamento della legislazione nazionale alle prassi e la creazione delle necessarie strutture istituzionali, in ottemperanza a quanto previsto dall' <i>acquis</i> UE, e (ii) il rafforzamento delle capacità amministrative e operative delle autorità incaricate dell'applicazione dell' <i>acquis</i> comunitario nel campo della droga.
B7-520: TACIS:	Programma generale per la cooperazione doganale con i NSI (bilancio complessivo 1998 5,8 MECU): alcune attività sono direttamente correlate all'individuazione delle droghe. Programma per la costruzione, l'equipaggiamento e l'assistenza tecnica in 5 paesi della frontiera (Bilancio complessivo 11,82 MECU) Programma per le attività GAI diretto principalmente alle questioni associate alla droga e all'Immigrazione (bilancio complessivo 3 MECU).
<i>Linee di bilancio non direttamente correlate alla droga</i>	
B7-3100: Cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo dell'America latina	Saranno finanziati due progetti per lo sviluppo alternativo:- Colombia: Sistema di rilevazione cartografica delle colture illecite, - Perù: programma di sviluppo alternativo nella regione di Pozuzo y Palcazu
(FES) Fondo europeo di sviluppo	Il Fondo europeo di sviluppo ha stanziato nel 1998 un bilancio di 5,41 MECU per progetti relativi alla droga, di cui il 21 % destinato alla regione dell'Africa (Africa occidentale, Zambia, Botswana), ed il 79 % alla regione caraibica.