



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 25.10.2011  
COM(2011) 689 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Verso un'azione europea più incisiva nella lotta alla droga**

## 1. UNA PIÙ INCISIVA RISPOSTA EUROPEA ALLE SFIDE POSTE DAL FENOMENO DELLA DROGA

**Le droghe illecite<sup>1</sup> costituiscono una grave minaccia** per la salute e la sicurezza delle persone e delle società nell'UE. In Europa il fenomeno della droga è in continua evoluzione: **nuove sostanze psicoattive<sup>2</sup> appaiono sul mercato a un ritmo che non ha precedenti** e i trafficanti modificano di continuo le rotte e i metodi di contrabbando o di riciclaggio di denaro.

**Il fenomeno della droga colpisce in particolare i giovani.** L'abuso di sostanze stupefacenti è una delle principali cause di malattie ed una delle più importanti cause di morte evitabile tra i giovani europei. Stando alla relazione Eurobarometro 2011 sul rapporto tra i giovani e gli stupefacenti, dal titolo "Youth attitudes on Drugs"<sup>3</sup>, i giovani possono procurarsi facilmente, nel giro di ventiquattro ore, anche le sostanze più nocive. Secondo le statistiche, in Europa una persona muore per overdose ogni ora<sup>4</sup>. L'uso di Internet per la vendita di nuove droghe e il rapido scambio di informazioni al riguardo attraverso i social network costituiscono nuovi ostacoli all'attuazione delle esistenti politiche di controllo in materia di stupefacenti e dei tradizionali metodi di prevenzione.

È necessario che l'UE agisca in maniera più incisiva per affrontare il problema della droga, intervenendo laddove i risultati possono essere più efficaci, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. **Gli Stati membri non possono contenere la diffusione di questo fenomeno in mancanza di un efficace coordinamento:** la libera circolazione delle merci garantita dal mercato interno avvantaggia anche i traffici illeciti. Se uno Stato membro vieta nuove sostanze psicoattive, la vendita si posta nei negozi degli Stati membri con una legislazione più permissiva. Un'azione di repressione non coordinata potrebbe costringere i trafficanti a trasferire i siti di produzione verso i paesi vicini o a dirottarne il traffico, senza che ciò sia tuttavia sufficiente a destabilizzare durevolmente tale pratica.

Negli ultimi 15 anni, la Commissione europea ha contribuito a definire una risposta europea, equilibrata e multisettoriale al fenomeno della droga nell'ambito della Strategia anti-droga dell'UE 2005-2012<sup>5</sup>. I due principali **strumenti giuridici dell'UE** per la politica di lotta agli stupefacenti, il primo rivolto al traffico illecito di stupefacenti<sup>6</sup> e il secondo relativo alla comparsa di nuove sostanze (nuove sostanze psicoattive)<sup>7</sup>, risalgono rispettivamente al 2004 e al 2005. Negli ultimi anni, tuttavia, sono emerse nuove sfide, dovute alla disponibilità di nuove modalità di traffico illecito di stupefacenti e di sostanze chimiche utilizzate per la loro

---

<sup>1</sup> Per droghe illecite si intendono le sostanze psicoattive di cui sono vietati la coltivazione, la produzione, il commercio e la detenzione, salvo autorizzazione per fini medici e scientifici.

<sup>2</sup> Le nuove sostanze psicoattive sono nuove sostanze stupefacenti o psicotrope che possono costituire un pericolo per la salute pubblica al pari delle droghe illecite. Apparse soltanto di recente sul mercato, tali sostanze non sono vietate. Si tratta perlopiù di sostanze sintetiche.

<sup>3</sup> Commissione europea, Flash Eurobarometer n. 330, *Youth attitudes on Drugs*.

<sup>4</sup> OEDT, *Relazione annuale 2010 – Evoluzione del fenomeno della droga in Europa*.

<sup>5</sup> La Commissione ha avviato una valutazione esterna della Strategia antidroga dell'UE (2005-2012), che sarà completata entro fine 2011.

<sup>6</sup> Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8.

<sup>7</sup> Decisione 2005/387/GAI del Consiglio, del 10 maggio 2005, relativa allo scambio di informazioni, alla valutazione dei rischi e al controllo delle nuove sostanze psicoattive, GU L 127 del 20.5.2005, pag. 32.

fabbricazione (“precursori di droghe”), alla rapida diffusione di nuove droghe e di canali di distribuzione innovativi per queste nuove sostanze.

Con il piano di azione di Stoccolma 2010-2014<sup>8</sup> la Commissione europea si è impegnata ad approntare misure intese a rafforzare la protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata. Ora che il **trattato di Lisbona** è entrato in vigore, la risposta europea al problema della droga deve diventare energica e ferma, e deve affrontare entrambe le dimensioni della domanda e dell'offerta di sostanze stupefacenti. Una nuova legislazione che vede il coinvolgimento del Parlamento europeo e dovrà essere attuata dagli Stati membri, sarà sottoposta all'esame della Commissione europea e, da ultimo, della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La Commissione è decisa a dare un nuovo impulso alla politica antidroga dell'UE. Nella sua proposta **Un bilancio per l'Europa 2020**<sup>9</sup>, la Commissione si impegna a fornire un sostegno finanziario alle misure volte ad affrontare le sfide future della lotta alla droga. Il bilancio dell'UE dovrebbe concentrare i finanziamenti a favore di azioni che abbiano un chiaro valore aggiunto e siano intese a far fronte alla diffusione di nuove droghe, sviluppare pratiche innovative in materia di prevenzione o trattamento, nonché promuovere la cooperazione e formazione transfrontaliere delle autorità di contrasto della criminalità.

## 2. TRAFFICO ILLECITO DI STUPEFACENTI

Per sottrarsi ai controlli e ai sequestri, il mercato delle droghe illecite evolve costantemente<sup>10</sup>. Grazie alle nuove tecnologie, i trafficanti sviluppano **metodi innovativi per il contrabbando** verso e nell'UE e ricorrono a tecniche avanzate per nascondere la droga, per esempio mischiando la cocaina liquida in alcuni prodotti commerciali (abbigliamento, liquidi, plastica), per poi trasformarla in polvere di cocaina presso alcuni laboratori in Europa, o rendendola inodore. Inoltre, essi sono in grado di controllare a distanza i siti di produzione e di stoccaggio. Per essere meno vulnerabili, i trafficanti diversificano la loro attività, operando con diverse tipologie di sostanze stupefacenti o di sostanze dopanti che hanno un effetto nocivo sulla salute degli atleti nonché dedicandosi ad una pluralità di attività illecite.

Al fine di eludere i controlli, le reti criminali modificano spesso **le rotte del traffico**. La crescente importanza acquisita dalla rotta dell'Africa occidentale per il contrabbando di cocaina proveniente dall'America Latina e destinata all'Europa dimostra la rapidità con cui le reti criminali sono in grado di aggirare i controlli presenti lungo la costa atlantica e, quindi, la necessità di un efficace sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.

Il Patto europeo di lotta contro il traffico internazionale di droga, adottato dal Consiglio il 3 giugno 2010<sup>11</sup>, e l'imminente Patto europeo di lotta contro le droghe sintetiche, proposto dalla presidenza polacca, intendono migliorare il coordinamento tra le varie iniziative in atto per ridurre il traffico di droga<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Il Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 ha adottato il programma di Stoccolma, un quadro globale sulle iniziative in materia di giustizia e affari interni. Per tradurre questi obiettivi politici in proposte concrete, la Commissione ha selezionato varie azioni principali da adottare nel periodo 2010-2014, COM(2010) 171 definitivo.

<sup>9</sup> COM(2011) 500.

<sup>10</sup> Europol, *Valutazione europea della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) 2011*.

<sup>11</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf)

<sup>12</sup> Documento all'ordine del giorno del Consiglio Giustizia e Affari interni del 27 e 28 ottobre 2011.

Il traffico illecito di stupefacenti è una delle scommesse principali per le forze di polizia e gli organi giudiziari a livello transfrontaliero nell'UE. Dal 2004 **Eurojust** ha trattato un numero di casi di traffico illecito di stupefacenti più elevato rispetto ad altre tipologie di reato. Nello stesso periodo il numero di casi di traffico illecito di stupefacenti segnalati a Eurojust è più che triplicato, passando da 77 a 254<sup>13</sup>, e questa tendenza non sembra rallentare nel 2011. Nel 2010 circa un terzo del supporto operativo fornito da **Europol** alle agenzie nazionali di contrasto del crimine ha riguardato il traffico di sostanze illecite<sup>14</sup>. Europol e Eurojust contribuiscono in maniera sempre crescente al coordinamento delle indagini transfrontaliere, all'interno del territorio dell'Unione e con paesi terzi.

Il trattato di Lisbona annovera il traffico illecito di stupefacenti tra le sfere di **“criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale”** che giustificano l'adozione di direttive contenenti norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni<sup>15</sup>. Si tratta di un importante passo avanti che consentirà all'UE di fornire una **risposta più coraggiosa**, con un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

La normativa vigente dell'UE in materia di traffico di stupefacenti, e segnatamente la **decisione quadro 2004/757/GAI**, che fornisce una definizione europea di reati di traffico illecito di stupefacenti e fissa norme minime relative alle sanzioni, rappresenta un primo passo importante verso un approccio europeo concreto, che tuttavia non è esente da **punti deboli**. Dalla valutazione della Commissione sull'attuazione della decisione quadro<sup>16</sup> è emerso che questo strumento ha favorito un ravvicinamento soltanto modesto delle misure nazionali nella lotta contro il traffico illecito di stupefacenti. Inoltre, non ha sufficientemente favorito la cooperazione giudiziaria in questo settore.

Per esempio, nella maggior parte degli Stati membri il traffico illecito di precursori chimici è direttamente contemplato dai rispettivi ordinamenti penali, ma alcuni Stati lo puniscono soltanto in quanto complicità nel reato di traffico di droga. Di conseguenza, la magistratura può essere ostacolata nel perseguire efficacemente tale reato. Analogamente, non risultano sufficienti le disposizioni relative alle circostanze aggravanti (che giustificano sanzioni penali elevate) previste dalla decisione quadro, dal momento che non tengono conto di tutte le circostanze aggravanti<sup>17</sup> indicate nei precedenti strumenti dell'UE o delle Nazioni Unite.

L'introduzione di norme minime comuni è essenziale per stabilire il livello di **fiducia necessario al fine di rinsaldare la cooperazione** tra autorità giudiziarie degli Stati membri. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona permette di rafforzare questo importante strumento giuridico sotto il profilo legale e politico.

---

<sup>13</sup> Relazione annuale Eurojust 2010.

<sup>14</sup> Europol, *Relazione generale delle attività di Europol 2010*.

<sup>15</sup> Articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>16</sup> COM(2009) 669 e SEC(2009) 1661.

<sup>17</sup> Per esempio, per quanto concerne i minori vittime di reati o l'utilizzo di minori per compiere un reato, secondo quanto previsto dall'articolo 3.5, lettera f), della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988, e dalla risoluzione del Consiglio, del 20 dicembre 1996, sull'irrogazione di condanne per reati gravi di traffico di droga, GU C 10 dell'11.1.1997, pag. 3.

**La Commissione intende elaborare una nuova legislazione dell'UE** per garantire un ravvicinamento più efficace in tutta l'Unione dei reati e delle sanzioni concernenti il traffico illecito di stupefacenti. La nuova proposta mira a:

- (1) **colpire le principali reti del traffico transfrontaliero di stupefacenti** e della criminalità organizzata, prendendo in considerazione circostanze aggravanti e attenuanti minime e comuni;
- (2) **migliorare la definizione di reati e sanzioni**, possibilmente con un'indicazione più dettagliata delle sanzioni;
- (3) **introdurre obblighi di segnalazione più rigorosi** per gli Stati membri in merito all'attuazione e agli effetti della legislazione.

In aggiunta all'efficace rilevamento dei dati inerenti alla domanda, risulta fondamentale anche migliorare la **raccolta di dati relativi all'offerta di stupefacenti**, per valutare gli sviluppi del mercato della droga. L'assenza di indicatori rende infatti difficile analizzare tali andamenti, stimare l'onere della narcocriminalità sulla società e misurare l'impatto e l'efficacia delle misure di riduzione dell'offerta di stupefacenti.

Sulla base delle competenze tecniche sviluppate presso l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (**OEDT**), **la Commissione**, affiancata da Europol, presenterà una serie di indicatori chiave per il monitoraggio dei mercati degli stupefacenti, della narcocriminalità e della riduzione dell'offerta. Tali indicatori dovrebbero contribuire a migliorare l'efficacia delle azioni di contrasto dell'offerta di droga.

### 3. PRECURSORI DI DROGHE

**Il traffico di sostanze chimiche impiegate per la produzione di stupefacenti desta grande preoccupazione.** La trasformazione dell'oppio grezzo in eroina, per esempio, richiede ingenti quantitativi di precursori. Tali sostanze chimiche sono usate legalmente in vario modo nell'industria, ma possono essere oggetto di sviamento dal commercio legale verso la fabbricazione di sostanze illecite, attraverso attività di contrabbando all'interno del territorio dell'Unione e tra l'UE e le varie regioni del mondo. Gli accordi bilaterali sottoscritti tra l'UE e alcuni partner commerciali in materia di controllo dei precursori di droghe offrono una solida piattaforma per coordinare le politiche e lo scambio di informazioni sul traffico dei precursori di droghe. L'UE ha già firmato accordi con Turchia, Messico, Cile, Stati Uniti, Cina e i paesi della regione andina.

Per eludere i controlli, i trafficanti cambiano i metodi di produzione, trasformano i precursori di droghe in sostanze diverse (pre-precursori), dalle quali vengono recuperati in una fase successiva, oppure li estraggono dalle preparazioni farmaceutiche.

Qualsiasi misura adottata per prevenire la diversione dei precursori di droghe deve trovare il giusto equilibrio tra **l'intento di garantire un controllo efficace della diversione e quello di non pregiudicare il commercio lecito** di tali sostanze. A tal fine è importante mettere in atto una buona cooperazione tra autorità, comprese l'Agenzia europea per i medicinali e le autorità nazionali sanitarie o per i medicinali, e operatori economici.

La **valutazione della Commissione<sup>18</sup> sull'applicazione della legislazione dell'UE** in materia di controllo del commercio dei precursori di droghe<sup>19</sup> contiene varie raccomandazioni, fra cui quella di rafforzare l'applicazione delle norme esistenti e introdurre possibilmente un regime più rigoroso per alcune sostanze chimiche (come l'anidride acetica, il principale precursore impiegato nella produzione di eroina) e garantire un controllo adeguato delle preparazioni farmaceutiche contenenti sostanze impiegate per la produzione di metanfetamine.

La Commissione sta esaminando in che modo **rendere più rigorose le norme dell'UE relative al controllo della produzione e del commercio di precursori di droghe**, che comprende diverse categorie di sostanze e agenti reattivi frequentemente usati nella fabbricazione di sostanze stupefacenti e narcotiche, e garantire un'attuazione efficace e uniforme di tali norme. Attualmente sta valutando gli impatti di varie opzioni politiche, nell'ottica di presentare proposte legislative volte ad aumentare l'efficienza delle norme di prevenzione della diversione illecita, consentendo allo stesso tempo il commercio legale dei precursori senza oneri amministrativi eccessivi. Particolare attenzione sarà data al precursore dell'eroina, l'anidride acetica, e alle preparazioni farmaceutiche contenenti efedrina e pseudoefedrina, utilizzate per la produzione di metanfetamine.

**La Commissione si adopererà per cementare la cooperazione internazionale contro la diversione dei precursori della droga.** È in fase di negoziazione un accordo con la Russia sui precursori di droghe, che dovrebbe essere sottoscritto in via prioritaria nei prossimi mesi. Di concerto con gli Stati membri, la Commissione rafforzerà la cooperazione con i paesi latino-americani e proseguirà la collaborazione con la Cina, con cui l'UE ha già stipulato accordi simili.

#### 4. CONFISCA E RECUPERO DEI PROVENTI DI REATO

La criminalità organizzata transfrontaliera opera principalmente per trarre un profitto economico. Per essere efficace, qualsiasi tentativo di prevenire e combattere la criminalità organizzata, compreso il traffico illecito di stupefacenti, deve **prendere in considerazione l'identificazione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi di reato**. I gruppi della criminalità organizzata sempre più sfruttano i vantaggi di un'Europa senza frontiere interne per acquistare beni in vari Stati membri dell'UE, che poi spesso occultano nei paesi terzi, e aggiornano le tecniche di riciclaggio di denaro.

L'identificazione, il congelamento e la confisca dei beni delle reti criminali rappresentano dunque un'importante scommessa. L'UE ha adottato cinque strumenti legislativi (decisioni quadro) destinati a privare i trafficanti dei loro introiti<sup>20</sup>. Tuttavia, questi **strumenti non si sono rivelati sufficientemente efficaci**. In particolare, non hanno permesso alle autorità pubbliche di confiscare grandi patrimoni. Una rete efficiente di Uffici per il recupero dei beni in Europa è fondamentale al fine di indebolire il potere finanziario delle reti criminali e colpire efficacemente i proventi e i patrimoni derivanti da reati.

<sup>18</sup> COM(2009) 709.

<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, GU L 22 del 26.1.2005, pag. 1; regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, GU L 47 del 18.2.2004, pag. 1.

<sup>20</sup> Tre decisioni quadro intendono armonizzare le misure nazionali per congelare e confiscare i proventi di reato (2001/500, 2005/212, 2007/845), mentre altre due riguardano il reciproco riconoscimento delle decisioni degli Stati membri di congelare e confiscare i proventi di reato (2003/577, 2006/783).

La Commissione proporrà una **legislazione dell'UE nuova e più solida in materia di confisca e recupero dei proventi di reato e di reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca**. Lo scopo è garantire un sequestro più efficace dei proventi di reato ed evitare che vengano reinvestiti nell'economia lecita o utilizzati per commettere altri reati. Il pacchetto legislativo sulla confisca e il recupero dei beni previsto riguarderà anche il traffico illecito di stupefacenti, e avrà lo scopo di ottenere norme minime armonizzate e rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie.

La Commissione riesaminerà la terza **direttiva concernente la lotta al riciclaggio di denaro** al fine di potenziare ulteriormente le difese dell'UE contro il riciclaggio dei proventi generati dalla criminalità organizzata, anche attraverso il traffico illecito di stupefacenti.

## 5. NUOVE SOSTANZE PSICOATTIVE

Nel corso degli ultimi anni sono comparse con una certa frequenza nel mercato dell'UE nuove sostanze psicoattive che imitano le droghe illecite. **Dal 2005 gli Stati membri hanno segnalato 150 nuove sostanze psicoattive** attraverso il sistema di allerta rapido dell'UE<sup>21</sup>. Alcune di queste sostanze sono vendute in negozi "specializzati" o su Internet, altre sono smerciate dagli spacciatori. Per aggirare la legislazione nazionale, tali sostanze sono spesso etichettate "*non destinate al consumo umano*". La velocità con cui queste sostanze vengono lanciate sul mercato **mette a dura prova la capacità di reazione delle autorità**.

Nel 2010 è stato segnalato un numero record di nuove sostanze (41), pari a circa un terzo di tutte le sostanze denunciate dal 2005. Due di queste, BZP e mefedrone<sup>22</sup>, sono state oggetto di una **valutazione del rischio a livello di UE**, a seguito della quale il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, le ha assoggettate a **misure di controllo e sanzioni penali**. Alla luce di questa iniziativa, gli Stati membri sono tenuti a classificare tali sostanze come droghe illecite, introducendo misure di controllo e sanzioni penali nel quadro delle rispettive legislazioni, in osservanza delle convenzioni delle Nazioni Unite.

Secondo il sondaggio Eurobarometro 2011<sup>23</sup>, **il 5% dei giovani intervistati in tutta l'UE ha fatto uso di tali sostanze**. Il prezzo di queste sostanze (inferiore a quello delle droghe illecite) e il fatto che sono considerate "non illegali" - e quindi più facilmente accessibili - potrebbero spiegarne la rapida diffusione in molti Stati membri. Tuttavia, per la loro tossicità e per il loro potenziale di dipendenza, tali sostanze possono rappresentare un pericolo per la salute paragonabile alle droghe illecite.

La Commissione continua a collaborare a stretto contatto con le agenzie UE per migliorare la comprensione del fenomeno e individuare misure più efficaci anche sotto il profilo della prevenzione. L'attuale legislazione dell'UE non è adeguata per affrontare tale fenomeno. Secondo le conclusioni della **valutazione della Commissione sul funzionamento della decisione 2005/387/GAI<sup>24</sup> del Consiglio** relativa alle nuove sostanze psicoattive, la decisione presenta tre principali difetti:

---

<sup>21</sup> SEC(2011) 912

<sup>22</sup> BZP nel 2008 (GU L 63 del 7.3.2008, pag. 45) e mefedrone nel 2010 (GU L 322 dell'8.12.2010, pag. 44).

<sup>23</sup> Commissione europea, Flash Eurobarometer n. 330, *Youth attitudes on Drugs*.

<sup>24</sup> COM(2011) 430.

- non permette di far fronte al forte aumento del numero di nuove sostanze psicoattive, e questo perché ne affronta una sola alla volta, con una procedura lunga;
- è un sistema reattivo: le sostanze sottoposte alle misure di controllo sono rapidamente sostituite con nuove sostanze dagli effetti simili;
- non prevede sufficienti opzioni per le misure di regolamentazione e controllo.

La Commissione proporrà una **legislazione dell'UE più efficace sulle nuove sostanze psicoattive**. Alla luce dei rapidi sviluppi in questo campo e delle dimostrazioni scientifiche dei rischi che l'uso di tali sostanze comporta, la nuova proposta cercherà di:

- (1) **migliorare il monitoraggio e la valutazione dei rischi delle sostanze**, estendendo il sostegno agli studi medico-legali, tossicologici, farmacologici ed epidemiologici;
- (2) **fornire risposte più rapide e più sostenibili** a fronte della comparsa di queste sostanze, valutando eventualmente come affrontare tali sostanze per gruppi, pur ammettendo la necessità di determinare scientificamente la tossicità delle singole sostanze;
- (3) **fornire una risposta più rapida** alla comparsa di sostanze, eventualmente anche attraverso divieti temporanei per le sostanze che presentano rischi immediati;
- (4) **allineare maggiormente le leggi** in materia di controllo degli stupefacenti, sicurezza dei prodotti e degli alimenti, tutela dei consumatori e medicinali, per coprire l'ampia varietà di sostanze offerte sul mercato.

## 6. CONTENIMENTO DELLA DOMANDA

**Per contenere la domanda di stupefacenti, su tutto il territorio dell'UE sono in atto varie misure**, il cui obiettivo è impedire alle persone di avvicinarsi per la prima volta agli stupefacenti, di evitarne la dipendenza, di ridurre i danni alla salute e le conseguenze sociali derivanti dal consumo di stupefacenti, nonché di fornire servizi di riabilitazione e reinserimento sociale. Nonostante ciò, le mutevoli forme di assunzione degli stupefacenti, associate all'aumento del consumo di più sostanze contemporaneamente (sostanze illecite insieme ad alcol o medicinali soggetti a prescrizione medica), pongono vere e proprie sfide agli attuali metodi di prevenzione e trattamento.

Anche se negli ultimi anni l'offerta terapeutica è andata diffondendosi, **in tutta l'UE persistono notevoli differenze per quanto concerne la copertura e la qualità dei servizi di cura delle tossicodipendenze**. Sono approssimativamente 670 000 i cittadini europei che seguono un trattamento sostitutivo per la dipendenza da eroina, pari soltanto alla metà circa di coloro che necessitano di cure. In alcuni paesi dell'UE la disponibilità di un trattamento è limitata. L'efficacia di molti programmi di educazione, prevenzione e trattamento non è stata ancora valutata in alcuni Stati membri.

Alcune misure, come i programmi di scambio di aghi e siringhe, che offrono ai consumatori di stupefacenti per via parentelare un accesso ad aghi e siringhe sterili, evitando così lo scambio di tali strumenti tra tossicomani, hanno contribuito a ridurre tra questi soggetti la diffusione dell'HIV e di altre infezioni trasmissibili per via ematica. Tuttavia, la riuscita di tali misure richiede strategie di prevenzione dell'HIV in tutta l'UE che siano sostenibili e



integrate, in modo da prevenire la diffusione di infezioni trasmissibili per via ematica tra i tossicodipendenti<sup>25</sup>.

Vi è la chiara **esigenza di estendere e migliorare i servizi di cura delle tossicodipendenze** per garantire il buon esito delle attività di prevenzione e per avere la certezza che i pazienti in cura possano ristabilirsi e reinserirsi nella società.

Inoltre, la Commissione promuoverà l'attuazione degli indicatori chiave nel settore della riduzione della domanda di droga, per permettere agli Stati membri di fornire servizi più efficienti.

La Commissione contribuirà a sviluppare **standard minimi di qualità** per migliorare nell'UE l'efficacia della prevenzione, del trattamento e della riduzione dei danni cagionati da tali sostanze. Lo scopo è fissare standard di qualità nell'erogazione di servizi afferenti la tossicodipendenza, per esempio rendendo obbligatoria un'attenta pianificazione delle cure, in linea con le esigenze personali del paziente, o definire requisiti di qualità in termini di qualifiche del personale sanitario. Questi standard saranno sviluppati insieme all'OEDT, agli Stati membri e agli operatori sanitari che offrono tali servizi, e terranno conto dei vari sistemi sanitari e delle diverse capacità in tutta l'UE.

La Commissione continuerà a sostenere e promuovere **misure atte a ridurre i danni alla salute e alla società connessi con la tossicodipendenza**, in particolare intensificando la prevenzione a livello scolastico e il sostegno alle misure di intervento ai primi stadi del consumo di droghe per evitare la dipendenza, le azioni volte a prevenire e controllare la diffusione di infezioni fra persone che assumono stupefacenti per via parenterale, nonché a prevenire i decessi causati dal consumo di stupefacenti<sup>26</sup>. Continueranno ad essere finanziate le misure di recupero e di reinserimento dei tossicodipendenti nella società<sup>27</sup>. La Commissione intende inoltre presentare una seconda relazione concernente l'attuazione della raccomandazione del 2003 sulla riduzione del danno<sup>28</sup>, allo scopo di valutare l'efficacia della prevenzione e della riduzione del danno per la salute causato da tossicodipendenza.

## 7. GUIDA SOTTO L'EFFETTO DI STUPEFACENTI

Nell'UE molti incidenti stradali sono causati da **conducenti che si trovano sotto l'effetto di sostanze psicoattive**. Gli studi condotti dimostrano che la guida sotto l'influenza di alcuni tipi di droghe illecite aumenta il rischio di provocare un incidente stradale mortale. Tuttavia, poiché i dati non sono raccolti sistematicamente a livello di UE, è necessario esaminare ulteriormente le ripercussioni negative per la sicurezza stradale dovute alla guida sotto l'effetto di droghe. L'elaborazione di risposte efficaci e proporzionate per contrastare questo fenomeno rappresenta una sfida importante, come evidenziato nella Tabella di marcia verso

<sup>25</sup> OEDT, *Relazione annuale 2010 – Evoluzione del fenomeno della droga in Europa*.

<sup>26</sup> Come delineato nella comunicazione della Commissione sulla lotta contro l'HIV/AIDS nell'Unione europea e nei paesi vicini, COM(2009) 569.

<sup>27</sup> Tali iniziative continueranno ad essere finanziate nell'ambito dei programmi finanziari dell'UE, ivi compresi il programma di Prevenzione e informazione in materia di droga", il programma sanitario e il Fondo sociale europeo.

<sup>28</sup> GU L 165 del 3.7.2003, pag. 31.

uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile<sup>29</sup>.

La Commissione sta esaminando le possibili **azioni da adottare a livello dell'UE per affrontare il problema della guida sotto l'effetto di stupefacenti**, con l'obiettivo di aumentare la sicurezza sulle strade. Sulla base dei risultati del progetto DRUID<sup>30</sup> finanziato dall'UE, che ha valutato l'impatto delle droghe illecite sulla sicurezza stradale, l'efficacia dei dispositivi di test e le possibili risposte, la Commissione proporrà misure che aiutino a risolvere questo problema in modo efficace. Tali misure potrebbero comprendere soluzioni per migliorare l'affidabilità dei dispositivi utilizzati durante i controlli stradali o promuovere un'adeguata formazione per gli agenti preposti al controllo della circolazione stradale.

## 8. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

L'UE svolge un ruolo fondamentale nel campo della cooperazione internazionale sulle droghe illecite. È impegnata in un dialogo attivo con i paesi coinvolti nella produzione e nel transito di stupefacenti e fornisce sostegno politico, aiuti finanziari e assistenza tecnica. Una risposta più efficace nei confronti delle droghe illecite rende necessario che l'Unione europea intensifichi il suo impegno nei confronti dei paesi vicini, dei partner strategici e lungo le rotte di transito della droga verso l'UE, sulla base di un approccio equilibrato e globale nel pieno rispetto dei diritti dell'uomo.

In aggiunta alle droghe illecite che hanno origine nell'UE, esistono due principali rotte del narcotraffico verso l'Unione europea: la "rotta della cocaina" (dall'America Latina attraverso l'Africa occidentale verso l'UE) e la "rotta dell'eroina" (dall'Afghanistan attraverso i Balcani occidentali o l'Asia centrale verso l'UE). Nel contrasto del narcotraffico a livello internazionale l'Unione ha adottato una tripla impostazione:

**Globale:** il Trattato di Lisbona prevede che l'Unione europea possa rafforzare la cooperazione di polizia con i paesi terzi, per aiutarli a migliorare la capacità dei sistemi giudiziari e promuovere lo stato di diritto, nel pieno rispetto dei diritti dell'uomo. L'UE incentra la propria azione sulla ricerca di soluzioni a lungo termine, ad esempio, promuovendo fonti di reddito alternativo per i coltivatori di sostanze stupefacenti nelle zone rurali, in paesi come l'Afghanistan, e ridurre la domanda nei paesi di origine e di transito. L'UE si è impegnata a lavorare a stretto contatto sia con i paesi di transito che con i paesi produttori di droga, poiché entrambi i tipi di paesi registrano un aumento del consumo di droga da parte delle rispettive popolazioni e soffrono dei connessi problemi di salute pubblica, a fronte di una debole capacità istituzionale di affrontare il problema.

**Geografica:** l'UE **consoliderà** ulteriormente **l'approccio alla "rotta della droga"**, che le consente di affrontare il fenomeno della droga nel suo complesso, dalla coltivazione delle droghe fino alla loro penetrazione nel mercato. La cooperazione con i **paesi europei di vicinato** (PEV) rimarrà una priorità. Un supporto continuo sarà offerto ai paesi candidati all'adesione per quanto riguarda il potenziamento delle capacità allo scopo di metterli in condizione di contrastare il traffico e il consumo di stupefacenti, segnatamente in applicazione dello Strumento di assistenza preadesione (IPA). L'UE potenzierà il suo impegno nei

---

<sup>29</sup> COM(2011) 144.

<sup>30</sup> *Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*. <http://www.druid-project.eu>.

confronti dei **paesi latino-americani**<sup>31</sup>, **caraibici e africani**, oltre che delle pertinenti organizzazioni regionali, facendo leva sui risultati raggiunti dalle piattaforme di cooperazione tra funzionari di collegamento nell'Africa occidentale per coordinare le attività di potenziamento delle capacità in queste regioni.

**Cooperazione con partner strategici:** l'Unione può basarsi sugli impegni già assunti con i partner strategici che hanno un interesse comune a contrastare il narcotraffico. La cooperazione con gli Stati Uniti sul Passenger Name Record (PNR) si è rivelata particolarmente utile nella lotta al traffico di droga. L'UE e gli Stati Uniti stanno esaminando le modalità per istituire una rete comune ai fini della cooperazione degli organismi preposti all'applicazione della legge in materia di traffico di droga e coordinare progetti volti a potenziare le capacità nell'Africa occidentale, America Latina e nei Caraibi. L'UE sta intensificando gli impegni in atto con gli Stati Uniti e la Russia per ridurre il traffico illecito di stupefacenti e prevenire l'abuso di tali sostanze nell'**Asia centrale**. L'UE sta inoltre lavorando con partner internazionali per migliorare la cooperazione internazionale volta a contrastare il problema dell'economia della droga in Afghanistan, che fornisce fino al 90% dell'eroina mondiale.

Infine, altre misure volte a rafforzare la cooperazione internazionale nel settore degli stupefacenti saranno prese in considerazione nel contesto dell'attuale valutazione della Strategia e del Piano d'azione antidroga dell'UE.

## 9. CONCLUSIONI

La politica europea in materia di lotta contro la droga mira a salvaguardare e migliorare il benessere della società e degli individui, a proteggere la salute pubblica, ad offrire un elevato grado di sicurezza alla popolazione e ad adottare un'impostazione equilibrata ed integrata al problema della droga. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona e lo smantellamento della struttura a pilastri nel processo di definizione delle politiche dell'UE forniscono l'occasione per integrare tutti i settori strategici che interessano il problema degli stupefacenti. La portata del fenomeno della droga in Europa e la sua natura mutevole richiedono **un intervento da parte dell'UE rapido, risoluto ed efficace**. La Commissione è determinata a intensificare i suoi interventi contro le droghe illecite e le nuove sostanze psicoattive che ne imitano gli effetti (principalmente le nuove droghe sintetiche)<sup>32</sup>, avvalendosi delle nuove opportunità offerte dal trattato di Lisbona.

**La Commissione presenterà come proposte legislative:**

---

<sup>31</sup> Il programma COPOLAD offre un quadro solido per proseguire l'impegno della Commissione a sostenere i paesi dell'America Latina nell'affrontare tutti gli aspetti delle politiche sugli stupefacenti. Inoltre, nei paesi dell'America Latina e dei Caraibi, si cercherà una soluzione ai problemi di sicurezza collegati al fenomeno della droga, che sono causa di crescente preoccupazione.

<sup>32</sup> La prima iniziativa dell'UE sulle sostanze psicoattive è stata un'azione comune 97/396/GAI, del 16 giugno 1997, riguardante lo scambio di informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle nuove droghe sintetiche. Le nuove sostanze psicoattive sono prevalentemente nuove droghe sintetiche ma comprendono anche sostanze organiche. L'azione comune è stata sostituita dalla decisione 2005/387/GAI del Consiglio, del 10 maggio 2005, relativa allo scambio di informazioni, alla valutazione dei rischi e al controllo delle nuove sostanze psicoattive.

- (1) un pacchetto legislativo sugli stupefacenti, con cui viene proposta la revisione della decisione quadro del Consiglio relativa al traffico illecito di stupefacenti e della decisione del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive;
- (2) proposte legislative in materia di precursori di droghe;
- (3) proposte legislative sulla confisca e sul recupero dei proventi di reato e su un maggiore reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca e congelamento;
- (4) nuove misure legislative per combattere il riciclaggio di denaro.

**Inoltre, la Commissione presenterà:**

- (5) indicatori per il controllo dell'offerta di stupefacenti, della criminalità connessa alla droga e della riduzione dell'offerta di stupefacenti al fine di migliorare, sotto il profilo dell'efficacia, le misure di riduzione dell'offerta;
- (6) standard minimi di qualità per ottimizzare i servizi di prevenzione, trattamento e riduzione del danno prodotto dal consumo di stupefacenti.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio, la società civile e altri importanti interlocutori a partecipare a un dibattito sulle misure per rispondere efficacemente alla diffusione di droghe illecite e nuove sostanze psicoattive. Per consentire a tutti gli interessati di apportare un loro contributo a questo dibattito, la Commissione avvierà una consultazione pubblica online sul modo migliore per contrastare la diffusione delle droghe illecite e la comparsa di nuove sostanze che imitano tali droghe.