



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.11.2003
COM(2003) 681 definitivo

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

sul coordinamento in materia di droga nell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Il fenomeno della droga costituisce una delle maggiori preoccupazioni dei cittadini europei, e ha ripercussioni sulla salute e sulla sicurezza collettiva e individuale. L'Unione allargata dovrà affrontare sfide nuove e più complesse e la lotta contro la droga dovrà restare una priorità.

Se gli Stati membri restano i principali responsabili della politica in questo campo, appare evidente che sotto certi aspetti le risposte nazionali isolate non sono sufficienti, e si rende necessario un quadro d'azione coordinato a livello europeo.

Data la natura complessa e sfaccettata del problema, così come il numero di attori implicati, è fondamentale che vi sia un coordinamento efficace fra tutte le parti interessate. Ciò comporta un livello adeguato di coordinamento sia fra le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri, sia al loro interno. Si tratta di uno degli aspetti chiave della politica in materia di droga, poiché il coordinamento tocca il cuore stesso delle competenze e dei processi decisionali nazionali ed europei.

2. QUADRO GENERALE

A livello internazionale, la necessità di una risposta globale, equilibrata e pluridisciplinare è stata riconosciuta da una quindicina d'anni nell'ambito delle Nazioni Unite¹. A livello europeo, il programma europeo di lotta contro le droghe del 1992 proponeva già che gli Stati membri mettessero a confronto l'efficacia dei loro meccanismi di coordinamento nazionali. Nel 2000 l'Unione ha adottato un piano d'azione in materia di droga (2000-2004) che ribadisce l'appello a favore di una valutazione dei sistemi di coordinamento e invita gli Stati membri a rafforzare i loro sistemi e le loro prassi in materia.

Il piano d'azione chiede in particolare:

i) alla presidenza del Consiglio di fornire regolarmente la possibilità, in linea di massima due volte all'anno, ai coordinatori nazionali in materia di droga, o ai responsabili del coordinamento delle politiche in materia di droga, di riunirsi nell'ambito del gruppo orizzontale "Droga" per procedere a scambi di informazioni sugli sviluppi nazionali e rivedere le opportunità per una maggiore cooperazione².

Dopo l'adozione del piano d'azione al Consiglio europeo di Feira nel giugno 2000 tutte le presidenze hanno organizzato riunioni di coordinatori nazionali in materia di droga, cosa che ha permesso lo scambio di esperienze e di buone prassi. La Commissione ritiene che queste riunioni costituiscano un elemento importante per il coordinamento a livello dell'Unione.

¹ In particolare nel 1987, con l'accordo internazionale sullo schema multidisciplinare completo per le attività future di lotta contro l'abuso delle droghe, e nel giugno 1998, in occasione della sessione straordinaria dell'assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata alla lotta comune contro il problema mondiale della droga (UNGASS), in cui il coordinamento è stato definito come la pietra angolare di una politica articolata e globale sulle droghe.

² Paragrafo 1.1.3 del piano d'azione dell'UE in materia di droga (2000-2004).

ii) alla Commissione, con l'assistenza dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), di organizzare uno studio per analizzare la possibilità di migliorare, ed eventualmente in che modo, i sistemi di coordinamento predisposti³.

Uno studio realizzato dall'OEDT e ultimato nel 2002, in stretta collaborazione con la Commissione, ha fornito un inventario dettagliato delle disposizioni e dei meccanismi di coordinamento predisposti negli Stati membri⁴. Questo studio costituisce uno strumento essenziale per comprendere i meccanismi esistenti e soprattutto il contesto politico in cui deve aver luogo il rafforzamento del coordinamento.

iii) al Consiglio, tenendo conto delle legislazioni e delle strutture amministrative nazionali, di incoraggiare tutti gli Stati membri a prendere in considerazione l'introduzione, o altrimenti il rafforzamento, del meccanismo di coordinamento nazionale e/o a designare un coordinatore nazionale in materia di droga⁵.

Benché vi sia un consenso sulla necessità di un coordinamento, rimane da precisare che cosa significhi esattamente questo termine. Si tratta di un concetto difficile da definire, che diventa più evidente quando il coordinamento è assente. In effetti, i parametri relativi al coordinamento cambiano molto, a seconda che il risultato sperato sia un buon flusso di informazioni, o che esso sia considerato un compito più ambizioso, destinato all'elaborazione di una politica di lotta contro la droga.

3. SCOPO DELLA COMUNICAZIONE

La Commissione ritiene che il coordinamento non sia un obiettivo in sé, ma piuttosto un mezzo per rendere più efficace la lotta contro la droga. Tale lotta è una sfida per l'Unione europea nel suo insieme, e la presente comunicazione ha come scopo principale quello di rafforzare il coordinamento a livello dell'Unione e di indicare delle piste di riflessione per raggiungere questo obiettivo.

A tal fine la comunicazione è diretta a:

1. spiegare perché il coordinamento nel campo della lotta contro la droga è essenziale a livello dell'Unione europea, facendo il punto sulle principali sfide e sulla posta in gioco;
2. passare in rassegna i modelli di coordinamento esistenti, sia a livello degli Stati dell'Unione europea che a livello delle istituzioni europee;
3. fornire piste di riflessione e formulare raccomandazioni sui modi di migliorare il coordinamento, e studiare come può esserne concepito un livello maggiore nell'Unione allargata.

In questo contesto, è possibile individuare tre livelli complementari di coordinamento:

³ Paragrafo 1.1.7 del piano d'azione dell'UE in materia di droga (2000-2004).

⁴ Questo studio ha suscitato l'interesse dell'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB), che nella sua relazione del 2001 "osserva con soddisfazione che la Commissione europea, in collaborazione con l'OEDT, ha cominciato a esaminare, per rafforzarli, i meccanismi di coordinamento in materia di lotta contro la droga".

⁵ Paragrafo 1.2.2 del piano d'azione dell'UE in materia di droga (2000-2004).

i) il coordinamento all'interno degli Stati membri. Anche se è chiaro che il coordinamento a livello nazionale è la condizione preliminare per il coordinamento a livello dell'Unione, spetta agli Stati membri, in base alle proprie strutture giuridiche e amministrative, deciderne la forma adeguata;

ii) il coordinamento all'interno delle istituzioni europee, e fra di esse;

iii) il coordinamento dell'Unione, vale a dire fra gli Stati membri riuniti in seno al Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo, con il sostegno dell'OEDT e di Europol. Questo compito presenta due aspetti: il coordinamento interno dell'Unione e il coordinamento dell'Unione rispetto all'esterno, alle istanze internazionali e ai paesi terzi.

Tenuto conto del principio di sussidiarietà, la presente comunicazione si concentrerà sul coordinamento a livello dell'Unione e delle sue istituzioni, senza dimenticare tuttavia che esso si basa sul coordinamento nazionale.

4. PERCHÉ NEL CAMPO DELLA LOTTA CONTRO LA DROGA IL COORDINAMENTO È FONDAMENTALE: PRINCIPALI SFIDE E POSTA IN GIOCO

4.1. Una risposta alle aspettative dei cittadini

Finora la risposta dell'Unione europea non è stata all'altezza delle aspettative dei suoi cittadini in materia di salute pubblica e di sicurezza. L'*acquis* comunitario in materia di droga è esiguo, anche se esiste un gran numero di documenti non vincolanti. Il progetto per la futura Costituzione, quale presentato dalla convenzione sul futuro dell'Europa, non attribuisce all'Unione una competenza specifica in questo campo. In un Eurobarometro pubblicato nell'aprile 2002⁶, il 71% dei cittadini europei ha auspicato tuttavia che le decisioni in questo settore vengano prese a livello dell'Unione.

L'allargamento non semplificherà peraltro la soluzione di difficoltà che non hanno potuto essere superate nell'Unione a 15. La Commissione ritiene di conseguenza che sia giunto il momento che l'Unione compia passi avanti, rispondendo meglio alle preoccupazioni e alle aspettative dei cittadini.

4.2. Una risposta continua e coerente

La lotta contro la droga resta un settore delicato e fortemente politico. Il dibattito oscilla spesso fra un approccio più repressivo, concentrato sulla lotta contro il traffico, e un approccio più tollerante, che verte piuttosto sulla prevenzione e la riduzione dei danni alla salute legati all'uso degli stupefacenti. Questa dicotomia si manifesta all'interno di tutti gli Stati membri, ma anche fra di essi.

Assistiamo talvolta a un atteggiamento mutevole e a una diminuzione di visibilità di questo tema. Ciò significa che l'argomento attraversa delle ondate mediatiche senza tuttavia che gli siano garantiti una visibilità e un impegno politico costante. È comunque chiaro che il fenomeno della droga non può essere affrontato con una politica a breve termine, ma richiede un insieme coerente e continuativo di azioni. La continuità e la coerenza sono elementi essenziali della politica in materia di droga. Perché siano raggiunte è necessario un livello di

⁶ Eurobarometro (L'opinione pubblica nell'Unione europea) - Relazione n. 56 pubblicata nell'aprile 2002.

coordinamento elevato, allo scopo di garantire un durevole partenariato fra le istanze interessate.

L'Unione ha adottato inoltre un piano d'azione in materia di droga (2000-2004) basato su un approccio globale, multidisciplinare ed equilibrato. Questo approccio richiede chiaramente un livello elevato di coordinamento fra gli attori interessati. Le varie amministrazioni hanno approcci e priorità differenti e tengono alle loro prerogative. L'equilibrio e la coerenza fra le azioni attuate possono essere garantiti solo attraverso un coordinamento efficace.

4.3. Allargamento

La prospettiva dell'allargamento porta nuove sfide nel settore della lotta contro la droga. Vi sono preoccupazioni relative ai rischi di un aumento del traffico di stupefacenti, in particolare in transito attraverso i paesi d'Europa centrale e orientale. I maggiori sequestri di droga, in particolare d'eroina, effettuati lungo la via dei Balcani e in Europa centrale confermano il ruolo che quest'area svolge permanentemente nel trasporto e nello stoccaggio di stupefacenti. È di conseguenza fondamentale un maggiore coordinamento fra i servizi incaricati dell'applicazione della legge in questi paesi e i loro omologhi in altri Stati. Se l'aspetto repressivo è evidente, non bisogna dimenticare che nella maggior parte dei nuovi Stati membri la sperimentazione e l'uso di droghe a fini ricreativi sono in aumento. Secondo i dati forniti dall'OEDT, l'entità dell'abuso di stupefacenti si avvicina sempre di più a quello osservato nei 15 Stati membri.

Il programma PHARE ha permesso di sviluppare le capacità istituzionali, di sostenere la cooperazione fra i servizi incaricati dell'applicazione della legge e le ONG attive nei paesi beneficiari di questo programma, e ha consentito all'OEDT di fornire un'assistenza tecnica a questi paesi. PHARE ha inoltre finanziato lo sviluppo dei programmi nazionali in materia di droga, nonché la creazione di organi di coordinamento. Il coordinamento delle iniziative nel campo della lotta contro la droga in questi paesi è cruciale, e dovrebbe essere garantito nei tre paesi candidati (Romania, Bulgaria, Turchia) che si trovano lungo una delle vie che portano la droga in Europa (via dell'eroina).

4.4. Nuove tendenze di consumo

Le modalità di consumo di droga sono molto cambiate in questi ultimi anni e continueranno a subire evoluzioni nell'Europa allargata. Le statistiche mostrano che gli standard di consumo delle droghe sintetiche sono in piena evoluzione: la popolarità crescente delle droghe di questo tipo fra i giovani ben integrati nella società, in contesti ricreativi, è un fenomeno sociale in espansione.

Assistiamo inoltre sempre più spesso al fenomeno del policonsumo di droghe: i tossicodipendenti combinano diversi tipi di droghe, inclusi alcool e farmaci.

Questa diversificazione del consumo richiede indubbiamente un miglior coordinamento degli operatori sul campo, ma anche un accresciuto coordinamento di tutte le politiche di prevenzione, di riduzione dei rischi e di controllo. In questo contesto, la Commissione progetta di istituire una rete di autorità nazionali competenti in materia di salute pubblica, per sviluppare strategie di prevenzione dell'abuso di droghe legali e illegali, e per garantire il coordinamento e la creazione di strutture consultive adeguate in seno all'Unione.

4.5. Necessità di un ravvicinamento delle legislazioni

Un ravvicinamento delle legislazioni in materia di droga a livello dell'Unione è necessario quando le risposte nazionali isolate e diverse non sono sufficienti, e quando un'azione efficace può essere condotta solo in un quadro comune. Un esempio significativo è il ravvicinamento delle legislazioni in materia di traffico di stupefacenti, che coinvolge spesso più Stati membri. In questo campo un intervento dell'Unione europea può apportare un valore aggiunto reale alle politiche nazionali.

Nel maggio 2001 la Commissione ha preparato un progetto di decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti⁷. Purtroppo il testo è sempre bloccato al Consiglio poiché gli Stati membri non riescono a raggiungere un accordo. Il Consiglio europeo di Bruxelles del mese d'ottobre 2003 ha tuttavia chiesto che il testo sia adottato, se possibile, entro la fine del 2003.

Anche a tale riguardo emerge che gli Stati membri hanno aspettative diverse sul ruolo che dovrebbe svolgere l'Unione. Alcuni chiedono che l'Unione definisca il livello delle sanzioni per il traffico su piccola scala, mentre altri preferiscono che essa concentri la propria azione sulla criminalità transfrontaliera. Questa mancanza di obiettivi comuni - anche in un campo come quello della lotta contro il traffico di droghe, che avrebbe dovuto aggregare gli sforzi di tutti in una battaglia comune - si spiega, certo, per le diverse tradizioni e sensibilità nazionali, ma anche per la mancanza di coordinamento e di una visione d'insieme a livello dell'Unione.

4.6. La relazione costo-efficacia

Uno dei punti chiave di ogni politica è la relazione costo-efficacia. È molto difficile tuttavia fare il punto sulle spese in materia di droga. Non esiste infatti alcuna definizione precisa di ciò che esse coprono e vi sono numerose spese, a vari livelli, legate alla droga, come le spese di prevenzione, di riabilitazione e sanità, il cui livello, così come l'impatto, sono molto difficili da valutare⁸.

Le spese legate agli stupefacenti sono, in termini assoluti, enormi, ma in mancanza di una metodologia comune è difficile quantificarle e valutarne l'impatto. Rafforzando il coordinamento, prima all'interno degli Stati membri e poi a livello europeo, si potrebbe contribuire a ottenere una stima delle spese pubbliche legate alla droga, per misurare l'impatto delle iniziative intraprese e per fornire ai cittadini un quadro della situazione.

4.7. Valutazione delle politiche e delle prassi

Se la valutazione di progetti e programmi è diventata, nell'Unione, una prassi sempre più corrente per ricercare qualità ed efficacia, la valutazione delle politiche e della loro attuazione è ancora un settore recente. In generale una cultura della valutazione, che utilizzi standard qualitativi, dovrebbe servire come base ai responsabili politici nell'adozione di nuove strategie o programmi.

⁷ COM (2001) 259 def. 23.5.2001.

⁸ Il paragrafo 1.4.1. del piano d'azione in materia di droga (2000-2004) invita il Consiglio e la Commissione a studiare, alla luce degli sforzi attualmente compiuti in questo settore dall'OEDT e dal gruppo Pompidou, un approccio che consenta di stabilire un elenco della spesa pubblica globale in materia di droga. L'OEDT svolge attualmente uno studio a tale riguardo.

La cultura della valutazione delle politiche trova il suo complemento nella valutazione delle prassi. Un esempio concreto di quest'ultimo aspetto è la valutazione reciproca dei servizi incaricati dell'applicazione della legge nel settore della droga⁹. L'obiettivo di questa operazione era quello di valutare la cooperazione e il coordinamento fra i vari servizi degli Stati membri, le loro prassi operative e il loro livello di cooperazione internazionale.

Un altro esempio è costituito dalla raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione del danno per la salute causato da tossicodipendenza, adottata il 18 giugno 2003¹⁰, che pone l'accento sulla necessità di elaborare una valutazione pertinente, sia *ex ante* che *ex post*, di ogni programma in materia, diretta ad accrescere l'efficacia e l'efficienza della prevenzione della tossicodipendenza e della riduzione dei rischi sanitari ad essa legati.

Dopo l'adozione del piano d'azione in materia di droga (2000-2004), l'Unione nel suo insieme ha accordato una maggiore attenzione al lavoro di valutazione. Come sottolineato nella valutazione intermedia del piano d'azione¹¹, lo sviluppo della valutazione delle politiche nel settore della lotta contro la droga è un aspetto fondamentale sia a livello nazionale che a livello europeo. In questo contesto la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, l'OEDT ed Europol, prosegue i propri sforzi in vista della valutazione finale del piano d'azione. L'OEDT continuerà inoltre le sue ricerche relative all'attuazione dei meccanismi di coordinamento negli Stati membri dell'Unione, anche nei nuovi, e nei paesi candidati, e informerà in merito la Commissione.

Va osservato tuttavia che nell'attuale piano d'azione in materia di droga non figurano obiettivi quantificabili che potrebbero servire come base per la sua valutazione. Questa mancanza di indicatori d'impatto rende difficile la valutazione del piano. Perché possa avere luogo un'effettiva valutazione delle strategie e dei piani d'azione in materia di droga a livello dell'Unione, è necessaria la definizione di determinati indicatori chiave per garantire la comparabilità dell'informazione. È chiaro che è anche necessario un alto livello di coordinamento sia all'interno di tutte le istanze interessate che fra di esse. La valutazione, inoltre, può aver luogo solo in funzione del risultato previsto, ma è difficile stabilire un legame diretto di causalità fra le azioni condotte, il loro risultato e l'impatto ottenuto. Tale questione dovrà essere affrontata nel quadro della valutazione finale del piano d'azione.

4.8. Il ruolo dell'Unione rispetto all'esterno: *mainstreaming* della politica nel settore della droga e gestione dei fondi

L'intensificazione dell'interdipendenza economica globale ha accentuato la necessità di una maggiore coerenza fra, da un lato, le decisioni e le misure adottate nel settore della prevenzione e della lotta contro il traffico illecito di droghe, e, dall'altro, le misure di lotta contro la povertà e per lo sviluppo sostenibile delle regioni in cui la droga viene prodotta. La lotta contro il terrorismo ha inoltre dimostrato che una divisione rigorosa fra le politiche interne ed esterne non è abbastanza efficace. Per un'azione efficace dell'Unione sul piano internazionale rimane fondamentale che vengano combinati gli sforzi fra le istituzioni

⁹ Questa valutazione era stata richiesta nell'Azione comune del 5 dicembre 1997 che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata, GU L 344 del 15.12.1997, pag. 7.

¹⁰ GU L 165 del 3.7.2003, pagg. 31-33.

¹¹ COM (2002) 599 del 4.11.2002.

dell'Unione e gli Stati membri e fra le politiche esterne e interne¹². Questa complementarità delle politiche e delle prassi richiede il coordinamento degli attori interessati.

Parallelamente alle attività dedicate allo sviluppo, il problema della droga dovrebbe essere regolarmente affrontato nel quadro del dialogo politico con i paesi terzi. A tale riguardo è molto importante il coordinamento fra i donatori europei e internazionali. L'Unione ha adottato una serie di piani d'azione in materia di droga con alcuni paesi e regioni del mondo (America Latina e Caraibi, Asia Centrale, Balcani). Tali piani costituiscono un passo politico utile ai fini della definizione di un ambito di cooperazione con questi paesi, ma troppo spesso non sono accompagnati da una volontà chiara e da mezzi concreti per raggiungere gli obiettivi annunciati. Il rischio è allora quello di creare in questi paesi grandi aspettative senza tuttavia fornire i mezzi per realizzarle.

La politica dell'Unione in materia di droga trova espressione concreta anche nell'aiuto ai paesi terzi. La Commissione ha profondamente riformato da alcuni anni il suo sistema di aiuti esterni. Per tutti i beneficiari di un aiuto comunitario vengono redatti un documento di strategia nazionale ("*Country Strategy Paper*") e un documento di programmazione, allo scopo di legare in modo più stretto il sostegno finanziario e le priorità politiche dei paesi partner e di quelli dell'Unione, sulla base di un'analisi della situazione economica, politica e sociale dei primi. Questi documenti sono discussi con gli Stati membri e i paesi beneficiari e sono in seguito approvati dalla Commissione. Essi rappresentano quindi un'importante occasione di coordinamento degli aiuti a livello dell'Unione: ogni istanza ha l'opportunità di menzionare l'importanza della problematica della droga affinché essa sia presa in considerazione fra le priorità per il paese in questione.

Anche gli Stati membri, da parte loro, forniscono un considerevole sostegno finanziario ai paesi terzi. Benché la Commissione e gli Stati membri siano tenuti a informarsi reciprocamente in merito a tutti i progetti svolti nei paesi terzi, lo scambio di informazioni e di conseguenza il coordinamento degli sforzi compiuti restano scarsi. Per colmare questa lacuna la Commissione ha creato, su richiesta del gruppo orizzontale "Droga", una banca dati relativa ai progetti finanziati sia nei paesi candidati che nei paesi terzi. Gli Stati membri, tuttavia, non alimentano sufficientemente questo strumento di informazione.

Nel campo della cooperazione internazionale il coordinamento è indispensabile per far sì che l'Unione e i suoi Stati membri parlino a una sola voce, e per garantire la coerenza della loro azione. Un maggiore coordinamento sistematico è importante anche nell'ottica delle grandi manifestazioni internazionali, come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la Commissione per gli stupefacenti, così come le riunioni del Gruppo di Dublino.

La Commissione ritiene che il rafforzamento dell'identità europea nell'azione esterna passi attraverso un migliore coordinamento delle politiche nazionali per arrivare a un vero e proprio coordinamento europeo. Un coordinamento rafforzato a livello dell'Unione nel settore delle relazioni esterne è urgente per far sì che l'Unione sia più visibile e presente sulla scena internazionale.

¹² L'articolo 177 del trattato sottolinea peraltro che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo integra quelle svolte dagli Stati membri.

5. I PRINCIPALI MODELLI DI COORDINAMENTO ESISTENTI

5.1. A livello degli Stati

Sia i 15 Stati membri che i 10 nuovi paesi dell'Unione europea riconoscono formalmente che il coordinamento è un elemento essenziale della politica nel settore della droga, e hanno cominciato a coordinare le loro politiche nazionali adottando strategie e/o piani d'azione con obiettivi specifici, creando unità di coordinamento centrale e/o designando coordinatori nazionali.

L'interpretazione del concetto di coordinamento e le modalità della sua attuazione sono tuttavia molto diverse. Lo studio svolto dall'OEDT in collaborazione con la Commissione sui meccanismi di coordinamento nel campo della droga negli Stati membri e in Norvegia¹³ ha consentito di constatare la molteplicità di approcci esistenti.

Nell'allegato I della presente comunicazione figura una tabella riassuntiva dei meccanismi esistenti negli Stati membri, insieme a un quadro della situazione nei nuovi paesi¹⁴.

5.2. In seno alla Commissione, e con l'OEDT ed Europol

Molte direzioni generali e molti servizi si occupano del problema della droga. Affinché la Commissione possa parlare a una sola voce nelle riunioni dedicate a questa tematica, sia al Consiglio e al Parlamento europeo che in occasione dei forum internazionali, esiste, in seno alla direzione generale Giustizia e affari interni, un'unità di coordinamento in materia di droga. Questa unità di coordinamento presiede il gruppo interservizi "Droga" (GID), istituito nel 1989, per garantire il coordinamento delle azioni di tutte le direzioni generali interessate. Nel 2002 la Commissione ha istituito inoltre un punto di coordinamento per le attività esterne in materia di droga.

Il coordinamento interno della Commissione potrebbe certo essere migliorato, soprattutto tramite un rafforzamento del ruolo del GID. Questo gruppo dovrebbe riunirsi più regolarmente per coordinare meglio la posizione della Commissione in vista delle manifestazioni internazionali, ma dovrebbe anche essere una sede di scambio di informazioni sulle priorità e i programmi dei vari servizi, per rafforzare la capacità di guida della Commissione sia nelle questioni interne che nelle relazioni esterne.

Per quanto riguarda la cooperazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), la Commissione è rappresentata in seno al suo Consiglio d'amministrazione; essa partecipa anche ai lavori del suo ufficio di presidenza e del comitato di bilancio, che sono gli organi che assistono il Consiglio d'amministrazione. La Commissione è membro, tramite il suo Punto focale, della Rete europea di informazione sulle droghe e le tossicodipendenze (Reitox).

La Commissione intende rafforzare il coordinamento con l'OEDT ed Europol anche attraverso la partecipazione occasionale di queste due istanze alle riunioni del GID. È inoltre in corso d'esame la possibilità di istituire due punti di contatto alla Commissione e all'OEDT

¹³ La Norvegia è stata inclusa nello studio in quanto membro dell'OEDT.

¹⁴ Lo studio svolto dall'OEDT e dalla Commissione europea, "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", così come le tabelle riassuntive e i loro aggiornamenti sono disponibili sul sito web dell'OEDT: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

per uno scambio costante di informazioni sulle rispettive attività, nonché sugli sviluppi a livello nazionale ed europeo.

È chiaro che per raggiungere questi obiettivi è fondamentale l'impegno delle istanze a tutti i livelli.

5.3. A livello dell'Unione

Del coordinamento in materia di droga fra gli Stati membri, così come con la Commissione, si occupa il gruppo orizzontale "Droga" (GHD), istituito dal COREPER nel febbraio 1997. Il mandato di questo gruppo di lavoro ad alto livello è quello di avviare, controllare e coordinare tutte le attività nel settore e di riferire in merito direttamente al COREPER. Ai lavori del GHD partecipano anche l'OEDT ed Europol. Il gruppo si occupa di molteplici attività, con il sostegno anche di altri gruppi di lavoro per questioni specifiche.

Dal 1999, con l'integrazione del gruppo di lavoro sulla droga (CODRO) del Consiglio "Politica estera e di sicurezza comune", il mandato del GHD include il coordinamento delle attività internazionali dell'Unione nel settore della droga, comprese le relazioni con le organizzazioni internazionali. Il ruolo di coordinamento del GHD copre quindi anche le iniziative di politica estera. Benché questa fusione avesse come obiettivo il rafforzamento del ruolo di coordinamento del GHD, la capacità di iniziativa di questo gruppo nel campo delle relazioni estere resta discontinua, a causa talvolta di impegni eccessivi. Sarebbe d'altra parte auspicabile che in seno al GHD venisse accordata una maggiore priorità alla preparazione delle riunioni internazionali e degli incontri bilaterali, perché l'Unione abbia un adeguato peso politico. La Commissione per gli stupefacenti, ad esempio, si riunisce ogni anno in primavera. Per assicurare un coordinamento efficace della posizione dell'Unione, sarebbe utile prevedere, nelle quattro riunioni del GHD che precedono quelle della Commissione per gli stupefacenti, una discussione per la preparazione di questo forum.

Nel 2001, in occasione di una forte riorganizzazione dei gruppi di lavoro del Consiglio, il GHD ha assorbito anche una parte delle competenze del gruppo di lavoro sul traffico degli stupefacenti, che si occupava degli aspetti operativi della lotta contro questo traffico e che è stato soppresso. Tali aspetti operativi della lotta contro il traffico di stupefacenti sono tuttavia ancora sparsi fra il gruppo "Cooperazione di polizia", il gruppo "Cooperazione doganale", il gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata e il gruppo orizzontale "Droga". Una chiara ripartizione delle competenze per il momento non ha ancora avuto luogo, e spesso il coordinamento dei lavori fra questi gruppi dipende dalla volontà delle presidenze.

Il GHD può anche avvalersi dell'esperienza dei gruppi di lavoro specifici del Consiglio che si occupano di aspetti particolari del fenomeno, quali:

- il gruppo "Sanità", che esamina le tematiche associate al Programma d'azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza e che, più recentemente, si occupa della dimensione della droga nell'ambito del programma quadro "Sanità pubblica" da poco adottato¹⁵,
- il gruppo "Diritto penale sostanziale", per le questioni relative all'armonizzazione delle legislazioni in materia di traffico di stupefacenti;

¹⁵ GUL 271 del 9.10.2002.

- il gruppo "Questioni economiche", che esamina tematiche associate al controllo dei precursori chimici;

- i gruppi a dimensione geografica, come il gruppo America Latina, il gruppo Asia, ecc.

L'istituzione del GHD ha sensibilmente migliorato il coordinamento fra gli Stati membri e la Commissione, anche se resta ancora molto lavoro da compiere. Per i partecipanti è talvolta difficile, ad esempio, avere una visione d'insieme dei vari problemi e interessi discussi. A tale riguardo, sarebbe importante che, prima delle riunioni di questo gruppo, in ogni Stato membro avesse luogo un coordinamento preliminare.

5.4. La società civile

Finora la società civile non è stata sistematicamente implicata nella determinazione della politica in materia di droga nell'Unione. Se è vero che vari Stati membri coinvolgono regolarmente gli operatori sul campo e le ONG nella definizione della loro politica, e che la Commissione, da parte sua, si avvale dell'esperienza compiuta dagli operatori sul campo grazie ai contatti e ai progetti da essa sostenuti, questa consultazione a livello dell'Unione non avviene tuttavia regolarmente.

Nel febbraio del 2000, nell'ambito della preparazione del piano d'azione in materia di droga (2000-2004), ha avuto comunque luogo una conferenza congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione con la partecipazione della società civile. Questa conferenza ha permesso un dibattito molto utile e costruttivo, e nel piano d'azione è stato ripreso un gran numero di idee formulate in questa occasione.

Nel maggio del 2004, inoltre, la presidenza irlandese organizzerà, con le autorità pubbliche e la società civile, una conferenza diretta alla definizione di una nuova strategia in materia di droga a partire dal 2005. La Commissione intende infine includere il dialogo con la società civile nel suo progetto di programma di lavoro per il 2004.

6. ELEMENTI ESSENZIALI PER UN COORDINAMENTO EFFICACE

In questo capitolo la Commissione sottolinea l'importanza degli elementi fondamentali per un coordinamento efficace.

a) Una cultura amministrativa

Un coordinamento efficace dipende da una cultura amministrativa. In certi paesi, il coordinamento è facilmente garantito grazie a contatti informali frequenti e ad un approccio cooperativo dei funzionari competenti. Un buon coordinamento può quindi avere luogo anche se non esiste una struttura formalmente responsabile a tale effetto: questo tipo di coordinamento informale si configura soprattutto nei paesi piccoli. Lo stesso principio si applica per il coordinamento fra il livello nazionale e locale.

Senza valide informazioni sui vari settori d'attività da coordinare, il coordinamento diventa inefficace. È quindi importante che vi sia fiducia reciproca fra le istanze interessate, anche se gli approcci e le priorità sono differenti.

È chiaro che il coordinamento si fonda sulla volontà di cooperazione delle persone. La cultura amministrativa della cooperazione è il risultato di un lungo processo che dipende anche dalla

cultura del paese. È vero, tuttavia, che l'atteggiamento delle persone può essere influenzato in una certa misura dalle strutture poste in essere e dall'impulso dato dalla gerarchia.

b) Un quadro d'azione

Lo sviluppo di un quadro comune d'azione a livello dell'Unione implica la definizione di obiettivi chiari e la determinazione di indicatori per vigilare sulla loro attuazione. Per un coordinamento efficace è necessaria una definizione chiara della missione di ogni istanza, così come una precisa ripartizione delle competenze fra le entità responsabili. Una definizione chiara degli obiettivi e dei compiti delle entità e delle persone interessate costituisce una condizione indispensabile per la riuscita di ogni politica coordinata, ed evita le sovrapposizioni e i conflitti di competenza.

Un piano d'azione completo sia a livello nazionale che europeo può contribuire efficacemente a individuare le responsabilità e a definire ruoli e competenze chiare. È anche molto utile per garantire un approccio globale, poiché rappresenta l'occasione per definire le priorità, verificarne l'attuazione e individuare le risorse necessarie. È uno degli strumenti principali per garantire un coordinamento efficace.

c) La necessità di stabilire priorità specifiche

Se è importante avere un piano d'azione che copra la gamma completa delle attività nel settore della lotta contro la droga, è altrettanto fondamentale che vi figurino priorità specifiche, a breve e a medio termine, per concentrarsi sulle attività chiave, così come indicatori di risultati per poter condurre una valutazione. L'approvazione recente, da parte del Consiglio, di due documenti di attuazione ("*implementation papers*"), di cui uno relativo alle droghe di sintesi¹⁶, e l'altro alla riduzione della domanda e dell'offerta¹⁷, costituisce una prima individuazione delle priorità.

Solo un elevato livello di concertazione politica attraverso strutture e prassi di coordinamento permanenti può permettere di stabilire priorità specifiche e di proporre una sorta di gerarchia fra le attività.

A tal fine potrebbe essere elaborata una strategia globale dell'Unione in materia di droga, con i principi generali, stabilita per un periodo relativamente lungo (ad esempio otto anni), accompagnata da piani d'azione di durata più breve (ad esempio quattro anni), mirati su priorità a breve e a medio termine.

d) Un coordinatore/una struttura di coordinamento

Per dare una risposta efficace, la lotta contro la droga dovrebbe ad ogni modo restare una priorità per tutti i governi.

La presenza di un coordinatore nazionale e/o di un'unità di coordinamento non è in sé sufficiente per garantire un'azione efficace. L'esistenza di una struttura di coordinamento può tuttavia contribuire a garantire: i) una risposta coordinata a un fenomeno così complesso e frammentato come la droga; ii) una visibilità costante del problema, mostrando la determinazione del governo riguardo a tale problema; iii) un approccio a lungo termine, che

¹⁶ CORDROGUE 81, rev. 2 del 26 novembre 2002.

¹⁷ CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, rev. 2 del 27 maggio 2003.

garantisca il mantenimento degli obiettivi principali e la continuità delle attività; iv) la coerenza dell'approccio politico stabilito e della sua attuazione.

Per essere efficace la struttura di coordinamento dovrebbe: i) essere formalmente riconosciuta da tutti gli attori implicati; ii) avere una missione ed obiettivi chiaramente stabiliti; iii) disporre dei mezzi concreti (risorse umane e finanziarie) per realizzare tali obiettivi. La Commissione ritiene anche che una tale struttura dovrebbe essere direttamente coinvolta nell'attuazione delle politiche, ed essere quindi dotata di mezzi finanziari specifici. Tale struttura dovrebbe inoltre essere la responsabile ultima della valutazione delle strategie.

7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

È opportuno che le strategie globali volte a raccogliere le sfide sociali, sanitarie, economiche e di sicurezza poste dalla droga siano coordinate a livello dell'Unione e accompagnate da programmi e azioni concrete.

L'approccio globale ed equilibrato approvato dai capi di Stato e di governo non può essere raggiunto senza un coordinamento efficace di tutti gli attori interessati. Il coordinamento è pertanto uno strumento indispensabile per reagire alla complessità del fenomeno della droga e delle sue conseguenze. In tale contesto, la Commissione si impegna a rafforzare il proprio coordinamento interno in materia di droghe, basandosi in particolare sul gruppo interservizi "Droga".

La Commissione europea:

- (1) ritiene che, tenuto conto delle legislazioni nazionali e delle tradizioni così come delle strutture amministrative, il coordinamento in materia di lotta contro la droga dovrebbe essere rafforzato, al tempo stesso a livello nazionale ed europeo;
- (2) ritiene che, per essere efficace, il coordinamento deve includere tutti gli aspetti della politica in materia di droga, compresi gli aspetti sociali e sanitari, le misure repressive e la cooperazione internazionale, così come la politica giovanile;
- (3) ritiene che, per reagire efficacemente al fenomeno della droga e in particolare delle droghe sintetiche, sono necessari una stretta cooperazione fra le varie autorità responsabili dell'applicazione della legge, così come il coordinamento fra di esse e i servizi sociali e sanitari, a livello locale, nazionale ed europeo;
- (4) si rammarica del fatto che la proposta di decisione quadro in materia di traffico di stupefacenti presentata dalla Commissione nel maggio 2001 sia ancora bloccata al Consiglio, e invita gli Stati membri a trovare un accordo politico in merito prima della fine del 2003;
- (5) nel quadro di un reciproco scambio di insegnamenti, invita le autorità nazionali ed europee a sviluppare in maniera sistematica la valutazione delle strategie e delle attività nel settore della lotta contro la droga, a livello nazionale ed europeo, e a garantire un seguito costante sulla base, fra l'altro, di indicatori convenuti e definiti in comune;

- (6) tiene a sottolineare l'importanza delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri nella relazione finale del Consiglio sulla seconda serie di valutazioni riguardanti i servizi repressivi e il loro ruolo nella lotta contro il traffico di droga¹⁸. In particolare, la Commissione sottolinea che è essenziale dar seguito alle raccomandazioni riguardanti: i) l'organizzazione dei vari servizi nazionali di lotta contro il traffico di droga; ii) il rafforzamento della cooperazione fra le unità nazionali di informazione finanziaria; iii) la creazione di squadre investigative comuni; iv) lo scambio di dati e di informazioni con Europol;
- (7) tiene sottolineare l'importanza della raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione del danno per la salute causato da tossicodipendenza¹⁹. In particolare, nel contesto della presente comunicazione, la Commissione sottolinea l'importanza del promuovere: i) l'istituzione di reti e la cooperazione fra le istanze implicate nel lavoro di prossimità, per garantire la continuità dei servizi e facilitare l'accesso agli utenti; ii) un'adeguata integrazione dei servizi sanitari, compresi quelli per la salute mentale, e dei servizi sociali, così come delle strategie specializzate nella riduzione dei rischi;
- (8) ritiene che lo scambio di informazioni, prima, e il coordinamento, poi, siano i fondamenti di una politica esterna europea efficace, visibile e coerente. A tal fine invita il Consiglio ad assicurare che gli aspetti esterni ricevano sufficiente attenzione nelle riunioni del gruppo orizzontale "Droga";
- (9) ritiene che il Consiglio dovrebbe garantire un legame fra l'adozione di tutti i nuovi piani d'azione dell'Unione per le varie regioni del mondo, e l'assegnazione di risorse per la loro attuazione;
- (10) incoraggia il Consiglio a rafforzare la posizione dell'Unione nelle riunioni internazionali, in particolare l'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la Commissione per gli stupefacenti;
- (11) invita gli Stati membri ad alimentare sistematicamente la banca dati creata dalla Commissione su richiesta del gruppo orizzontale "Droga", relativa ai progetti finanziati sia nei paesi candidati che nei paesi terzi²⁰;
- (12) incoraggia gli Stati membri, tenuto conto della loro legislazione e delle strutture amministrative nazionali, a prendere in considerazione l'introduzione, o altrimenti il rafforzamento, del meccanismo di coordinamento nazionale e/o a designare un coordinatore nazionale in materia di droga²¹;
- (13) incoraggia gli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a prendere in considerazione l'adozione di una strategia e/o di un piano d'azione nazionale globale di lotta contro la droga;
- (14) incoraggia gli Stati membri ad assicurare una piena concordanza fra i piani nazionali e i piani d'azione dell'Unione, per garantire che l'approccio globale, equilibrato e multidisciplinare adottato dall'Unione venga realizzato, e che le priorità e gli obiettivi comuni dell'Unione siano recepiti;

¹⁸ CRIMORG 68 del 29 settembre 2003.

¹⁹ GU L 165 del 3.7.2003, pagg. 31-33.

²⁰ Conformemente al paragrafo 5.2.4. del piano d'azione dell'UE in materia di droga (2000-2004).

²¹ Cfr. il paragrafo 1.2.2. del piano d'azione dell'UE in materia di droga (2000-2004).

- (15) sottolinea l'importanza del gruppo orizzontale "Droga" in quanto istanza prioritaria di coordinamento dei lavori dell'Unione, e l'utilità delle riunioni semestrali ad alto livello dei responsabili del coordinamento in materia di droga;
- (16) incoraggia il Consiglio, nell'ambito dei lavori del gruppo orizzontale "Droga", a rafforzare il coordinamento dei lavori dei servizi operativi, attraverso una chiara ripartizione delle competenze in materia di droga fra il gruppo "Cooperazione di polizia", il gruppo "Cooperazione doganale" e il gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata.

ALLEGATO I²²

Lo studio condotto dall'OEDT in collaborazione con la Commissione sui meccanismi di coordinamento in materia di droga negli Stati membri e in Norvegia²³ ha permesso di strutturare la diversità degli approcci in base a quattro criteri principali: 1) le forme istituzionali del coordinamento; 2) l'autorità responsabile; 3) il campo d'esercizio del coordinamento; 4) l'esistenza o meno di un coordinatore nazionale²⁴.

8. I 15 STATI MEMBRI DELL'UNIONE

Quadro sinottico (al 31/12/2002)

	Comitati interministeriali.	Organi specifici di coordinamento./Unità di coordinamento	Ministero di collegamento.	Campo d'esercizio del coordinamento	Coordinatore nazionale
Belgio	Conferenza interministeriale	Unità droga e salute (aspetti sanitari). (Un'unità di coordinamento generale è prevista nella Nota politica del governo federale relativa alla problematica della droga - 19 gennaio 2001)	Ministero federale della Sanità pubblica (Unità droga e sanità pubblica)	Specifico (sanità)	Coordinatore sanitario (un coordinatore generale è previsto nella nota politica del governo)
Danimarca	n.a.	Unità di coordinamento in materia di droga presso il ministero dell'Interno e della Sanità	Ministero dell'Interno e della Sanità	Globale	n.a.
Germania	Gruppo interministeriale sulle droghe	Ufficio del commissario federale per le droghe	Ministero federale della Sanità	Globale	Commissario federale per le droghe + coordinatori in materia di droga nei Länder.
Grecia	Comitato di coordinamento interministeriale	OKANA (Organizzazione per la lotta contro la droga)	Ministero della Sanità	Specifico (è previsto un ampliamento delle competenze)	Presidente di OKANA
Spagna	Gruppo interministeriale sulle droghe	Delegazione governativa per il piano nazionale sulle droghe	Ministero dell'Interno	Globale	Delegato del governo per il piano nazionale sulle droghe
Francia	Comitato interministeriale sulle droghe	Missione interministeriale di lotta contro la droga e la tossicodipendenza	Primo ministro ("messa a disposizione" del Ministero del Lavoro e degli Affari sociali)	Globale	Presidente della missione interministeriale di lotta contro la droga e la tossicodipendenza
Irlanda	Comitato del Gabinetto sull'esclusione sociale	Unità di coordinamento in materia di droga presso il Ministero della Comunità, "Gaeltacht" e Affari rurali	Ministero della Comunità, "Gaeltacht" e Affari rurali	Globale	Ministero di Stato con responsabilità per la strategia antidroga

²² I dati contenuti nelle due tabelle di questo allegato sono stati forniti dall'OEDT.

²³ La Norvegia è stata inclusa nello studio in quanto membro dell'OEDT.

²⁴ Lo studio svolto dall'OEDT e dalla Commissione europea, "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", così come le tabelle riassuntive e i loro aggiornamenti sono disponibili sul sito web dell'OEDT: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

Italia	Comitato interministeriale sulle droghe.	.Dipartimento per il coordinamento delle politiche antidroga	Primo ministro	Globale	Commissario straordinario per il coordinamento delle politiche antidroga
Lussemburgo	Comitato interministeriale sulle droghe	Unità di coordinamento in materia di droga presso il ministero della Sanità	Ministero della Sanità	Specifico	Coordinatore in materia di droga
Paesi Bassi	Gruppo di lavoro sulla politica in materia di droga	Dipartimento di salute mentale e di politica sulle tossicodipendenze	Ministero della Sanità, del Welfare e dello Sport	Globale	n.a.
Austria	Coordinamento federale in materia di droga	Coordinamento federale in materia di droga	Ministero della Sicurezza sociale e delle Generazioni (responsabilità principale) + ministeri dell'Interno e della Giustizia	Globale	Coordinatore federale in materia di droga + coordinatori provinciali in materia di droga/tossicodipendenza
Portogallo	Comitato di coordinamento sulla strategia nazionale	Istituto sulle droghe e la tossicodipendenza (IDT)	Ministero della Sanità	Globale	Presidente dell'Istituto sulle droghe e la tossicodipendenza
Finlandia	Comitato nazionale sulla politica in materia di droghe	Unità per le questioni relative alla droga	Ministero della Sanità e degli Affari sociali	Globale	n.a.
Svezia	Gruppo di lavoro sulle droghe	Unità di coordinamento centrale	Ministero della Sanità e degli Affari sociali	Globale	Coordinatore in materia di droga
Regno Unito	Comitato ministeriale sulle droghe	Direzione sulle strategie in materia di droga	Ministero dell'Interno	Globale	n.a.
Norvegia	Ufficio nazionale droghe	Unità per le questioni relative alla droga	Ministero della Sanità e degli Affari sociali	Globale	n.a.

9. I NUOVI STATI MEMBRI

Una prima analisi delle strategie e dei meccanismi di coordinamento nel settore della lotta contro la droga nei 10 nuovi Stati membri²⁵ mostra che esiste un consenso quanto alla necessità di sviluppare tale coordinamento per attuare politiche più efficaci. Come avviene negli attuali Stati membri, il coordinamento nei nuovi paesi sembra basarsi su un modello a due livelli, comprendente un comitato interministeriale e un'unità tecnica.

²⁵

Cfr. la relazione annuale OEDT 2004.

Quadro sinottico (al 28/02/2003)

	Comitati interministeriali	Organi specifici di coordinamento./Unità di coordinamento
Cipro	n.a.	n.a.
Estonia	Comitato ministeriale sulla politica in materia di droga	Dipartimento di Pubblica Sanità, ministero degli Affari sociali
Ungheria	Comitato di coordinamento nel settore delle droghe	Segretariato del comitato di coordinamento nel settore delle droghe
Lettonia	Commissione di coordinamento per il controllo delle droghe e la prevenzione dell'abuso di droghe ²⁶	n.a.
Lituania	Commissione governativa per il controllo delle droghe ²⁷	Segretariato della Commissione governativa per il controllo delle droghe
Malta	n.a.	n.a.
Polonia	Consiglio interministeriale per la lotta contro la tossicodipendenza	Ufficio nazionale per la prevenzione delle droghe (comprende il Segretariato del Consiglio interministeriale per la lotta contro la tossicodipendenza)
Repubblica Ceca	Commissione nazionale sulle droghe	Segretariato della Commissione nazionale sulle droghe
Slovacchia	Consiglio ministeriale sul controllo delle droghe e la tossicodipendenza	Segretariato del Consiglio ministeriale sul controllo delle droghe e la tossicodipendenza
Slovenia	Commissione interministeriale sulle droghe	Ufficio governativo droghe

²⁶

In Lettonia la strategia in materia di droga prevede un nuovo organismo di coordinamento.

²⁷

In Lituania il progetto di strategia in materia di droga prevede un nuovo organismo di coordinamento: il dipartimento per il controllo delle droghe, sotto l'autorità del governo.