

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive»

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Relatore: SEARS

La Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente il 4 ottobre, il 7 ottobre e l'8 ottobre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD) — COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2013.

Nella sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che la decisione del Consiglio⁽¹⁾ relativa alle nuove sostanze psicoattive, adottata nel 2005, debba essere aggiornata. Riconosce inoltre la necessità di coordinare meglio l'azione delle agenzie dell'UE competenti in materia, di definire un calendario più rigoroso per la raccolta dei dati e di consentire una classificazione interna più precisa delle sostanze, distinguendo fra quelle a basso, moderato o alto rischio. Qualsiasi azione volta a limitare l'offerta dovrebbe seguire queste classificazioni in maniera tempestiva e proporzionata.

1.2 Il CESE osserva inoltre che in molti casi i dati per la valutazione d'impatto su cui si basa la proposta all'esame non sono stati disponibili, che nell'UE esistono differenze nell'uso delle nuove sostanze psicoattive e che l'atteggiamento della pubblica opinione e le reazioni politiche variano notevolmente. La Commissione fa bene ad indicare quello che è politicamente possibile conseguire tenendo conto del Trattato UE e degli attuali limiti di bilancio, ma dovrebbe andare oltre questi vincoli per individuare ciò che è realmente necessario realizzare.

1.3 Per il CESE, anche gli sviluppi nei paesi al di fuori dell'UE potrebbero essere una fonte d'insegnamento e dovrebbero essere messi in evidenza in tutte le future valutazioni d'impatto. Al tempo stesso, è essenziale migliorare la raccolta di dati nell'UE su tutti i fattori in gioco (la disponibilità delle sostanze, le vie di rifornimento, le opportunità economiche e le esigenze sociali), sui mezzi di comunicazione (Internet e reti sociali) e sulle conseguenze (patologie misurabili e altri danni), assegnando maggiori risorse a questo scopo.

1.4 Esiste una serie di punti tecnici che è opportuno chiarire, qualora la proposta di regolamento rimanga inalterata; tali aspetti vengono elencati nella sezione 5 del presente parere. Il successo dell'iniziativa in esame dipenderà dal sostegno politico, dalla fornitura dei dati e dai finanziamenti degli Stati membri. È inoltre opportuno convenire una serie di obiettivi concreti. La ricerca deve andare avanti e devono essere individuate le migliori (e peggiori) pratiche in materia di controllo e di cura. I programmi di ricerca finanziati dall'UE, come ad esempio eSBIRTes, Orion e ALICE-RAP, e i relativi risultati dovrebbero essere regolarmente condivisi con altri interlocutori del settore e integrati meglio nelle valutazioni d'impatto e in tutte le conseguenti proposte legislative. Occorrerebbe altresì continuare a effettuare in tempo reale una raccolta di dati, una valutazione dei rischi e un trasferimento di conoscenze attraverso il Forum della società civile sulle droghe (o eventualmente attraverso una più ampia «Piattaforma sulle nuove SP»), con la partecipazione di tutte le parti interessate, in particolare le ONG e i gruppi di sostegno direttamente coinvolti. Questo dovrebbe riguardare tutte le nuove sostanze psicoattive, incluse quelle già notificate — usate singolarmente, nelle miscele o come adulteranti in altre sostanze psicoattive. Bisognerebbe poi concordare con cadenza più breve, insieme agli Stati membri, le priorità e le possibilità d'azione, e infine prendere in considerazione possibili alternative o aggiunte ad una risposta uniforme a livello UE limitata alla riduzione dell'offerta.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, GU L 127/32 del 20.05.2005.

2. Introduzione

2.1 Una sostanza, sia essa presente in natura o appositamente sintetizzata per un qualsiasi scopo lecito o illecito, è detta «psicoattiva» se, oltre alle sue proprietà fisiche, chimiche, tossicologiche e ambientali, ha, se consumata dagli esseri umani per un qualsiasi motivo, la capacità di interagire con il sistema nervoso centrale provocando effetti stimolanti o depressivi accompagnati da allucinazioni e/o alterazioni delle funzioni motorie, del pensiero, del comportamento o dell'umore.

2.2 Questi effetti possono essere considerati positivamente quando le sostanze vengono prodotte, prescritte e somministrate sotto controllo in quanto medicinali destinati a trattare specifiche patologie. Diventano invece inutili e potenzialmente o realmente (a volte anche gravemente) pericolosi, se autosomministrati solo per sperimentarne i supposti benefici. Questi rischi aumentano considerevolmente nel caso di sostanze che causano dipendenza e il cui consumo può essere sfruttato economicamente.

2.3 Sostanze quali la morfina, l'eroina, la cocaina, l'ecstasy e la cannabis, i loro numerosi derivati e precursori, nonché una serie di anfetamine, barbiturici, benzodiazepine e altre droghe «psichedeliche», sono pertanto soggette a controllo, con maggiore o minore successo, conformemente a due convenzioni dell'ONU⁽²⁾ (1961 e 1971) e ad un protocollo (1972)⁽³⁾ applicati, sia pure in misura diversa, più o meno in tutti i paesi del mondo.

2.4 Tutte le sostanze psicoattive (SP) che non sono classificate né controllate come si è detto vengono definite, ai fini della legislazione UE (e di alcune altre legislazioni), «nuove», indipendentemente dal momento in cui sono state «scoperte» o dal tempo da cui vengono utilizzate per altri scopi, spesso leciti. Si definiscono «nuove sostanze psicoattive» (NSP) solo quelle di cui si sa (o si sospetta) che vengano commercializzate o distribuite unicamente per le loro proprietà psicoattive, usate da singoli consumatori senza alcun controllo medico o di altro tipo.

2.5 L'alcool, il tabacco e la caffeina, che in determinate quantità soddisfano tutti i criteri summenzionati per quanto concerne le NSP e hanno effetti dannosi a lungo termine, sono espressamente escluse dalle definizioni di SP accolte dall'ONU e dall'UE. Escludere queste sostanze dal novero delle SP risulta però più difficile alla luce della comune esperienza o degli studi accademici, dove il loro uso e i loro effetti risultano combinati e dove si osserva che l'impatto sanitario e sociale dell'alcool e del tabacco supera di gran lunga quello della maggior parte delle NSP. I ricercatori e le autorità regolamentari, tuttavia, non sempre sono d'accordo in merito alla questione, il che rende quanto mai urgente definire una procedura accettata da tutti per valutare i danni e i rischi su base quantitativa.

2.6 Sono state individuate più di trecento NSP, che vengono (o venivano) assunte in via occasionale o a più lungo termine in tutta l'UE. Attualmente dagli Stati membri giunge circa una nuova notifica alla settimana. Dato che tali sostanze non sono soggette a controllo, il loro consumo non è illecito; si tratta pertanto di sostanze lecite, che possono essere definite «legali», ma da ciò sarebbe errato desumere che siano anche «innocue» o «autorizzate». Nella maggior parte dei casi, infatti, non disponiamo di dati scientifici sufficienti a suffragare o confutare queste supposizioni. Nuove molecole, varianti di quelle specificamente vietate, possono essere rapidamente sintetizzate in Cina e in India e da lì importate, a volte su ordinazione da parte di gruppi organizzati o da singoli individui nell'UE. Inoltre, all'interno dell'Unione, l'uso delle molecole esistenti può essere sviato verso scopi illeciti (cosiddetta diversione delle sostanze lecite). Nella maggior parte dei casi la motivazione è il lucro, mentre in altri la sfida principale consiste nel contravvenire alla legge. I Punti focali nazionali della Rete europea di informazione sulle droghe e le tossicodipendenze («Reitox») consentono un'allerta precoce e lo scambio di informazioni sulle ultime NSP individuate.

2.7 Le NSP vengono commercializzate con denominazioni sempre diverse, con abbreviazioni e/o nomi esotici; spesso sono mescolate con altri prodotti vietati, nuovi o esclusi, tra cui prodotti a base di erbe, principi attivi farmaceutici, additivi alimentari, caffeina, tabacco o sostanze inerti. Il loro contenuto non sempre è lo stesso né è soggetto a controllo; sulla confezione non ci sono avvertenze, oppure figurano solo quelle necessarie ad autorizzare la vendita del prodotto («non destinato al consumo umano»). L'etichettatura può essere deliberatamente fuorviante («sali da bagno» o «incenso» per prodotti che possono essere inalati, fumati o iniettati).

2.8 I prodotti possono essere venduti da spacciatori specializzati oppure in punti vendita al dettaglio (gli *headshop*, gli *smartshop* o le semplici tabaccherie, accanto a tutta la gamma di articoli per fumatori) e su Internet (dove si può pagare con carta di credito con rapida consegna a domicilio, e dove è possibile leggere osservazioni e commenti sui vari prodotti e i relativi fornitori). Al riguardo un particolare problema è posto dai siti web anonimi. I prezzi per dose delle NSP tendono ad essere più bassi di quelli delle droghe illecite. I media sociali agevolano la nascita e la diffusione di nuove mode e la condivisione di esperienze. L'uso di queste sostanze (le cosiddette «legal highs», le droghe consumate nei locali, alle feste, a fini ricreativi, le droghe sintetiche di progettazione) varia notevolmente all'interno dell'UE; ad esempio in Irlanda, Polonia, Lettonia e nel Regno Unito il loro consumo sta progressivamente aumentando e risulta superiore alla media europea. Il numero di persone ricoverate come conseguenza diretta dell'uso di tali sostanze resta peraltro piuttosto basso (il che, in assenza di dati affidabili, non è necessariamente un indicatore attendibile del danno effettivamente causato).

⁽²⁾ Convenzione ONU 1961 (nelle sei lingue ufficiali dell'ONU: francese, inglese, spagnolo, arabo, cinese e russo; per scegliere tra queste la lingua desiderata, inserire la sigla FR, EN, ES, ecc. nell'indirizzo web del documento).

⁽³⁾ Protocollo ONU 1972 (in FR, EN, ES, AR e RU).

2.9 In linea con quanto precede, se paragonati a coloro che fanno uso regolare di droghe illecite per motivi di dipendenza, i consumatori di NSP (in particolare nel Regno Unito, uno dei paesi in cui i dati a disposizione sono abbastanza consistenti), sono, almeno finora, tendenzialmente giovani senza problemi economici e senza precedenti penali, generalmente propensi a presentarsi spontaneamente per ricevere le cure mediche necessarie. Poiché si tratta di persone ancora ben integrate nelle loro famiglie o nell'ambiente di lavoro, i tassi di guarigione sono generalmente buoni. Gli incidenti o i decessi, che pure non mancano, vengono in genere percepiti come tragedie personali del tutto inaspettate, per cui i mezzi di informazione, e quindi anche gli ambienti politici, tendono a dedicarvi notevole attenzione.

2.10 Considerando quanto si è detto, non sorprende affatto che l'atteggiamento della pubblica opinione e del mondo politico riguardo al controllo delle NSP sia così diverso da un paese all'altro dell'UE e più in generale del mondo. L'Uruguay ha di recente legalizzato la canapa indiana. La Nuova Zelanda ha deciso di autorizzare le NSP «accettabili», che presentano un rischio moderato e sono soggette a un controllo della qualità. L'Irlanda ha drasticamente ridotto il numero di punti vendita al dettaglio, una misura all'esame anche nei Paesi Bassi e in Canada. Il Regno Unito, che tradizionalmente preferisce vietare singoli prodotti o gruppi di prodotti, sta adesso valutando l'opportunità di adottare strategie alternative. Il Belgio progetta di vietare determinati gruppi di prodotti. Sono state prese iniziative per limitare la vendita di droghe illecite su siti web anonimi; tuttavia, è probabile che la vendita delle sostanze lecite continui ad aumentare.

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 La decisione del Consiglio del 2005⁽⁴⁾ definisce il quadro per lo scambio d'informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle NSP. Tale decisione si è di fatto dimostrata una misura meramente reattiva, che ha permesso di raccogliere solo scarse informazioni, ha previsto una categorizzazione dei rischi insufficiente e ha offerto solo poche possibilità di adottare misure restrittive. Nel 2011, quindi, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di aggiornarla.

3.2 La proposta adesso all'esame stabilisce le misure giudicate necessarie, inclusa una proposta di direttiva che modifica la decisione quadro del Consiglio⁽⁵⁾ riguardante la fissazione di norme minime in materia di traffico di stupefacenti. La definizione del termine «stupefacenti» viene ampliata per far sì che le NSP che pongono gravi rischi sociali, di salute e di sicurezza e che sono soggette a una restrizione permanente di mercato nell'UE rientrino tra le sostanze già oggetto delle convenzioni pertinenti delle Nazioni Unite e del relativo protocollo.

3.3 La proposta di regolamento concernente in modo specifico le NSP è accompagnata da una valutazione d'impatto condotta internamente che illustra le differenze in termini di dati disponibili, consumo effettivo, costi per la salute e reazioni dell'opinione pubblica e dei governi in tutta l'UE. Laddove non sono disponibili dati certi, vengono fornite delle stime. Le opzioni politiche vengono valutate in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, di impatto economico, finanziario e sociale, di proporzionalità e di accettazione da parte dei vari soggetti interessati.

3.4 La proposta si basa sull'articolo 114 del TFUE, che mira ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno garantendo al tempo stesso un elevato livello di salute, sicurezza e protezione dei consumatori. L'obiettivo è ridurre i tempi di reazione a livello UE, rendere possibile risposte mirate e adeguate, affrontare i problemi determinati dal duplice uso e dalla mancanza di certezza per gli operatori giuridici e collegare il mercato delle NSP al più vasto mercato interno.

3.5 La proposta definisce un calendario per la raccolta di dati destinati ad una relazione congiunta della Commissione, del Centro europeo di monitoraggio delle droghe e della tossicodipendenza (EMCDDA), di Europol e di altre agenzie europee direttamente coinvolte (medicinali, sostanze chimiche e sicurezza alimentare), sulla base dell'allerta precoce lanciata dagli Stati membri per quanto concerne le nuove SP individuate.

3.6 La relazione potrebbe condurre a una valutazione ufficiale dei rischi da parte dell'EMCDDA come base d'azione per la Commissione. Viene indicata una serie di criteri per distinguere tra rischio basso, moderato ed elevato per la salute, la società e la sicurezza. Per le sostanze a basso rischio non verrà adottata alcuna misura. In caso di rischio moderato o grave, invece, la Commissione può imporre un divieto temporaneo o permanente di vendere determinate NSP e, in determinati casi, decidere di vietarne la produzione, la distribuzione, l'importazione o l'esportazione.

⁽⁴⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, GU L 335/8 dell'11.11.2004.

3.7 La proposta prevede una nuova valutazione dei livelli di rischio alla luce di nuove informazioni, nonché un resoconto e una valutazione periodici dell'attuazione, dell'applicazione e dell'efficacia del regolamento. Proseguiranno le attività di ricerca e di analisi. Gli Stati membri saranno tenuti a stabilire le sanzioni amministrative necessarie per rendere effettive le restrizioni all'immissione sul mercato e ad assicurarsi che esse siano efficaci, proporzionate e dissuasive. Secondo la Commissione, la proposta non dovrebbe avere alcun impatto diretto sul bilancio dell'UE.

3.8 Il regolamento proposto entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sarà vincolante per gli Stati membri. La decisione iniziale del Consiglio ⁽⁶⁾ verrà abrogata e sostituita.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE ha accolto favorevolmente la comunicazione della Commissione del 2011 intitolata «Verso un'azione europea più incisiva nella lotta alla droga» e la proposta di regolamento del 2012 concernente i precursori di droghe; e, nell'auspicare la presentazione di altre proposte sulle «nuove sostanze psicoattive», ha proposto orientamenti generali per un'azione efficace dell'UE e degli Stati membri.

4.2 Nel parere sui precursori di droghe, il CESE ha fatto notare in particolare fino a che punto le parti in causa (la Commissione più un numero limitato di legittimi produttori, rivenditori e utilizzatori finali) avessero pienamente accolto i requisiti stabiliti all'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 ⁽⁷⁾ riguardo alla loro cooperazione al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. In quel caso specifico, che riguarda il dirottamento di piccole quantità di anidride acetica per la produzione di eroina, è stato possibile definire tali obiettivi in maniera abbastanza precisa.

4.3 Questo però non è ancora possibile per le NSP, dato che, a livello sia europeo che mondiale, l'effettivo consumo di tali sostanze e le relative reazioni dell'opinione pubblica e degli ambienti politici differiscono notevolmente da un paese all'altro. Spesso i dati cruciali non vengono raccolti o aggregati; solo le tragedie delle singole vittime attirano l'attenzione dei mass media; le reazioni politiche non sempre sono sostenute dagli ambienti scientifici e professionali, anzi possono essere decisamente contrarie all'opinione di questi ultimi; altri fattori di confusione, tra cui l'uso assai più diffuso e dannoso dell'alcool e del tabacco, sono considerati temi troppo sensibili per dar luogo a una politica legislativa uniforme; infine, è evidente un divario generazionale, per quanto concerne il commercio di droghe su Internet, il ruolo dei media sociali nel condizionare la percezione del fenomeno, la propensione ad assumere rischi e l'uso a fini ricreativi delle vecchie e nuove sostanze psicoattive.

4.4 In questo contesto, chiaramente molto difficile per chiunque cerchi di trovare una soluzione al problema delle NSP, due osservazioni tratte da precedenti pareri del CESE appaiono particolarmente pregnanti, ossia che «uno Stato, per prevenire un danno, non può causarne uno maggiore» ⁽⁸⁾ e che, in questo così come in molti altri ambiti d'intervento legislativo, «le politiche dovrebbero essere basate su dati e risultanze oggettive, piuttosto che viceversa» ⁽⁹⁾. Ma tutto ciò è più facile da dire che da mettere in pratica.

4.5 Di certo le misure proposte non sono tali da arrecare danni; tuttavia, i loro benefici potrebbero non essere sufficienti, e la stessa esistenza di tali misure potrebbe ritardare l'adozione di quelle impostazioni più ampie, riguardanti tutte le fasce sociali, multidisciplinari e basate su dati specifici, che risultano necessarie per giungere ad un accordo sulla situazione attuale e sugli obiettivi a più lungo termine per determinate popolazioni. Qualora non si riuscisse a concordare in anticipo queste impostazioni e ad ottenere il necessario sostegno finanziario e politico, bisognerebbe prenderne atto in qualsiasi proposta legislativa a livello europeo.

4.6 Il CESE fa osservare che la proposta in esame persegue altri obiettivi, tra cui risolvere i problemi del duplice uso e della diversione di sostanze lecite all'interno dell'UE, nonché la mancanza di certezza del diritto per gli «operatori giuridici». Tuttavia, tali obiettivi non vengono quantificati nella valutazione d'impatto e non godono di adeguata attenzione nella proposta. Altre possibilità per colmare le lacune lasciate da altre normative non sono affatto state prese in considerazione. Risulta pertanto difficile sapere se la base giuridica prescelta (l'articolo 114 del TFUE) sia appropriata oppure no. I dati statistici sulle 300 sostanze finora catalogate potrebbero essere utilizzati per chiarire sia questo punto sia altri aspetti.

4.7 Il CESE è fermamente convinto, e lo ha già dichiarato più volte, che l'idea di regolamentare l'offerta costituisca solo una parte della soluzione e sia poco probabile che da sola produca risultati utili o quantificabili. Occorre infatti prestare maggiore attenzione a comprendere la domanda — e proporre soluzioni migliori per assicurarsi che questo obiettivo venga raggiunto col minor rischio possibile. Come sempre, i rischi non possono essere mai del tutto esclusi — tuttavia è possibile ridurli sensibilmente. Dati più sicuri e adeguatamente diffusi dovrebbero recare un contributo in tal senso.

⁽⁶⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁷⁾ Convenzione delle Nazioni unite concernente il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, 1988 (per le lingue disponibili, cfr. la nota 2).

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 85.

⁽⁹⁾ Cfr. il parere del CESE GU C 76 del 14.3.2013, pag. 54.

4.8 Il CESE fa altresì osservare che, laddove sono previste, le sanzioni penali devono limitarsi a colpire coloro che cercano di lucrare dalla vendita di sostanze di cui già si sa che sono state vietate o che potrebbero causare gravi danni alla salute umana. Questo è particolarmente vero per quanto concerne le NSP, che finora presentano rischi apparentemente più bassi rispetto alle sostanze «vecchie» o già vietate: la reclusione per chi ne fa uso, con l'inevitabile esposizione alle «vecchie» SP, sarebbe il peggior risultato possibile sia per la singola persona sia per la società. Questo va detto a chiare lettere nella proposta in esame, se si vuole che le misure da essa introdotte siano credibili agli occhi dei cittadini europei interessati, e in particolare dei giovani, che rappresentano la fascia della popolazione più direttamente coinvolta.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il regolamento proposto fornisce una definizione di alcuni termini fondamentali utilizzati (anche se non di tutti), ma non spiega come applicarli ad un mercato di prodotti fabbricati principalmente al di fuori dell'UE, un mercato strutturato in maniera insolita, in rapida crescita, in parte legale e in parte dominato dalla criminalità, in parte trasparente e in parte regolamentato. Non esiste una definizione di «operatore economico», una figura che si presume possa essere legale (un rivenditore di NSP direttamente o attraverso un *headshop* su Internet) o illegale (uno spacciatore di sostanze proibite). Cosa significa «immissione sul mercato» nel contesto di vendite su Internet di sostanze provenienti da tutto il mondo? Perché limitare le «miscele» a due o più NSP piuttosto che, per esempio, ad una NSP unita a quantità imprecise di tabacco, caffeina, erbe o altre sostanze? Non sarebbe meglio concentrarsi sugli «utilizzatori», intendendo con questo termine chi «consuma NSP senza controllo medico», piuttosto che su un gruppo più ampio di «consumatori» («persone giuridiche che agiscono a fini non rientranti in attività commerciali, aziendali o professionali»), categoria sulla quale questa attività non ha un grande impatto? Visto che la proposta si vuole proattiva e non reattiva, non sarebbe il caso di concentrarsi anche sulle NSP «di cui in base alle valutazioni e alle osservazioni delle comunità scientifiche si può ragionevolmente ipotizzare l'apparizione»? È inoltre particolarmente importante chiedersi perché mai l'onere della prova non incomba più ai fornitori, che dovrebbero essere tenuti a dimostrare che i loro prodotti sono a «basso rischio», e sia invece stato addossato all'EMCDDA e alla Commissione, che potrebbero quindi essere viste come le istanze che approvano le NSP.

5.2 Anche la definizione di NSP potrebbe essere resa più chiara. In questo caso si potrebbe forse parlare, ai fini del regolamento proposto, di sostanze «notificate» anziché di sostanze «nuove» soltanto rispetto alle convenzioni dell'ONU esistenti. Dato che le sostanze in questione non vengono (né possono o dovrebbero essere) normalmente testate per le loro proprietà psicoattive ai sensi del regolamento REACH o di altre normative pertinenti, vi sono scarse informazioni quanto al numero delle molecole che possono giungere a produrre, a un grado più o meno elevato, gli effetti descritti (o che possono essere commercializzate in quanto suscettibili di provarli). Dato che il termine «sostanze psicoattive» si riferisce unicamente agli effetti sperimentati dagli esseri umani, i limiti della sperimentazione su animali risultano evidenti.

5.3 Il CESE fa notare, con una certa preoccupazione, che la proposta in esame riguarda le singole sostanze piuttosto che le miscele, che sono invece ampiamente commercializzate. Le agenzie hanno l'obbligo di attenersi ad un calendario per rispondere, mentre la Commissione non deve rispettare scadenze per l'elaborazione della relazione congiunta o l'effettuazione della valutazione dei rischi. La procedura viene avviata se «più» Stati membri identificano la stessa NSP. Perché non uno solo, se duramente colpito? E quanti Stati si intendono con «più»? Non è chiaro in che modo la Commissione prenderà una decisione senza (probabilmente) ricevere ulteriori informazioni da parte delle agenzie e soprattutto in assenza di un impegno politico da parte degli Stati membri. Le altre normative unionali o nazionali, in materia, ad esempio, di etichettatura, vendita di prodotti, protezione generale dei consumatori, oppure di prodotti chimici, salute o sicurezza alimentare, non prevedono alcun intervento da parte dell'UE. Gli *headshop*, se autorizzati a esercitare ancora la loro attività, dovrebbero soddisfare appieno gli standard esistenti in materia di protezione dei consumatori.

5.4 Il CESE è particolarmente preoccupato per la mancanza di risorse aggiuntive destinate alle attività in questo campo. Se i bilanci esistenti lo permettono, perché oggi non vengono seguite le necessarie procedure? È possibile conseguire risultati importanti senza tali risorse? È indispensabile un regolamento (indirizzato agli Stati membri) che stabilisca i modi in cui le varie agenzie dell'UE devono interagire tra loro, oppure è possibile modificare le procedure interne in modo più tempestivo per mutuo consenso e alla luce dell'esperienza?

5.5 Il CESE osserva che la valutazione d'impatto su cui si basa la proposta all'esame è povera di dati comparabili provenienti da tutti gli Stati membri circa l'uso, l'impatto e i costi sanitari delle NSP. Se tali dati fossero generali e significativi, allora un'azione da parte delle agenzie dell'UE rappresenterebbe una soluzione efficace sul piano dei costi. Il CESE è preoccupato in quanto la proposta non definisce norme minime in materia di resoconti, il che a sua volta potrebbe richiedere un maggiore riconoscimento e sostegno a favore dei Punti focali nazionali (dove operano perlopiù dei volontari), che forniscono dati essenziali attraverso la rete «Reitox».

5.6 Il CESE è d'accordo che le NSP dovrebbero essere classificate a livello interno, tenendo conto dei criteri preventivamente approvati e sulla base delle prove attualmente a disposizione, operando una distinzione tra sostanze a rischio basso, moderato o grave. Tuttavia questo non va inteso come un'autorizzazione a vendere prodotti leciti o sicuri, e qualsiasi elenco messo a disposizione del pubblico dovrebbe essere chiaro su questo. Data la scarsità di dati e le difficoltà inerenti a una valutazione quantitativa dei rischi, bisognerebbe prevedere una nuova classificazione basata su prove supplementari.

5.7 Il CESE è inoltre d'accordo con gli attuali orientamenti dell'EMCDDA sulla valutazione del rischio costituito dalle NSP, nei quali si afferma che anche altre SP «vecchie» o escluse ma ampiamente utilizzate e meglio note — come ad esempio l'eroina, la cocaina, la cannabis, l'ecstasy, l'alcool e il tabacco — dovrebbero essere prese in considerazione come marcatori alla stessa stregua delle nuove sostanze. Se, nonostante tutte le prove già a disposizione, questo non dovesse essere possibile, allora ciò risulterebbe impossibile anche per le NSP, per le quali le prove disponibili sono scarse, incomplete e spesso contraddittorie; le NSP commercializzate possono anche avere un limitato impatto sociale, penale o ambientale, ma sono pur sempre suscettibili di arrecare gravi danni alla salute umana se utilizzate in questo modo.

5.8 Il CESE ritiene che questo approccio più completo alla dipendenza, e in particolare alla tossicodipendenza, porterebbe anche a migliorare i finanziamenti a favore di strategie preventive e trattamenti terapeutici a livello nazionale. È essenziale comprendere le azioni e i comportamenti di diverse fasce di età (10-18, 18-25 e 25+). I media sociali, il commercio elettronico e i servizi di consulenza online svolgono già un ruolo importante nel formare nuove tendenze o diffondere allerte, e sono destinati ad influenzare sempre di più la formazione delle decisioni personali in questo campo. I progetti destinati all'osservazione di questo fenomeno devono essere promossi e finanziati al 100 %. L'adeguata protezione della salute dovrebbe avere priorità sulla giustizia e il mercato interno.

5.9 Il CESE riconosce che a tempo debito potrebbe sorgere l'esigenza di una normativa in materia; tuttavia, non è assolutamente chiaro fino a che punto tale legislazione risulti necessaria e come debba essere configurata. Gli Stati membri avvertono problemi diversi, privilegiano soluzioni diverse e devono essere autorizzati a prendere provvedimenti sulla base di calendari diversi. Nel mondo intero si scontrano aspramente posizioni proibizioniste e antiproibizioniste. Sarà utile seguire gli sviluppi in due paesi tra loro vicini, nonché economicamente e culturalmente simili, situati nell'emisfero sud, vale a dire l'Australia e la Nuova Zelanda. Sarà inoltre essenziale cooperare da vicino con gli Stati Uniti e con altri paesi che offrono prodotti via Internet. Nell'ambito dei colloqui commerciali con la Cina e l'India si dovrebbe affrontare anche il tema delle misure da adottare per limitare la produzione e la vendita di SP vecchie, escluse e nuove.

5.10 Si tratta innanzitutto di un problema di portata realmente mondiale, e qualsiasi ulteriore valutazione d'impatto o proposta di regolamento dovrebbe tener conto di queste dimensioni e prendere in considerazione una più ampia serie di opzioni, anche se inizialmente potrebbero sembrare di difficile attuazione a livello UE. L'EMCDDA svolgerà un ruolo cruciale in tal senso. Se necessario, bisognerà fornire ulteriori risorse finanziarie. Occorrerà inoltre coordinare più da vicino i programmi di ricerca in questo campo e diffonderne più ampiamente i risultati. Il Comitato auspica infine che la necessaria normativa, a qualsiasi livello venga adottata, si basi su prove più solide al fine di risolvere i problemi sollevati nel presente parere.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
