

Bruxelles, 14.5.2019
COM(2019) 228 final

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

**Valutazione dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT)
2018**

{SWD(2019) 174 final}

I. CONTESTO

I costi umani e sociali delle tossicodipendenze sono elevatissimi. Le droghe e le tossicodipendenze hanno effetti negativi sulla salute e sul benessere di molte persone, in particolare giovani, destano preoccupazioni sotto il profilo della sicurezza e provocano decessi prematuri. Le tossicodipendenze generano quindi costi per la sanità pubblica (prevenzione della droga, assistenza sanitaria e trattamento), la sicurezza pubblica, l'ambiente e la produttività del lavoro. Il mercato delle droghe illecite è il mercato criminale più dinamico dell'UE ed è in grado di adattarsi rapidamente in risposta alle misure di controllo delle droghe.

L'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT, di seguito "l'Agenzia") è stato istituito nel 1993 come agenzia decentrata dell'UE¹. Il suo obiettivo, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1920/2006 ("il regolamento istitutivo")², consiste nel fornire all'UE e agli Stati membri informazioni fattuali, obiettive, affidabili e comparabili a livello europeo sul fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze, nonché sulle loro conseguenze. Le funzioni principali dell'Agenzia consistono nel raccogliere e analizzare i dati esistenti, migliorare le metodologie di confronto dei dati, diffondere i dati e cooperare con enti ed organizzazioni europei e internazionali e con paesi terzi. L'Agenzia opera in qualità di centro di eccellenza fornendo informazioni sul fenomeno della droga non soltanto in Europa ma anche a livello internazionale.

L'articolo 23 del regolamento istitutivo prevede che la Commissione avvii *"una valutazione esterna dell'Osservatorio ogni sei anni, per farla coincidere con il completamento di due dei programmi di lavoro triennali dello stesso"*. La valutazione dovrebbe riguardare anche il sistema Reitox (rete europea di informazione sulle droghe e le tossicodipendenze)³. La valutazione precedente è stata effettuata nel 2011/2012⁴; una nuova valutazione è stata quindi avviata dalla Commissione alla fine del 2017 ed eseguita tra marzo e novembre 2018 da un consorzio guidato da ICF Consulting Ltd., in collaborazione con il Centre for the Study of Democracy (CSD) e con Optimity Advisors. La relazione finale della valutazione sarà pubblicata online.

La presente relazione sarà presentata al Parlamento e al Consiglio, nonché al consiglio di amministrazione dell'Agenzia. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione della Commissione contiene un'analisi dettagliata dei risultati della valutazione esterna.

II. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

¹ Regolamento (CE) n. 302/93 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 febbraio 1993, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (GU L 36 del 12.2.1993, pag. 1).

² Regolamento (CE) n. 1920/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (rifusione), GU L 376 del 27.12.2006, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1920/2006 per quanto riguarda lo scambio di informazioni, il sistema di allerta precoce e la procedura di valutazione del rischio in relazione alle nuove sostanze psicoattive, GU L 305 del 21.11.2017, pag. 1.

³ Cfr. articolo 5 del regolamento istitutivo.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf

La valutazione è stata incentrata su quanto segue:

- *portata materiale*: la valutazione ha riguardato i due pilastri del lavoro dell'Agenzia, ossia la salute pubblica e la sicurezza. Gli aspetti considerati sono la governance e l'amministrazione, la struttura organizzativa, il funzionamento, il finanziamento e la dotazione di risorse dell'Agenzia, la sua gestione delle informazioni e il lavoro della rete Reitox, la cooperazione sia con altre agenzie competenti dell'UE (quali le agenzie nel settore della giustizia e degli affari interni⁵, l'agenzia europea per i medicinali – EMA, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie – ECDC), sia con organizzazioni internazionali (quali l'Organizzazione mondiale della sanità – OMS, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine – UNODC, ecc.), i partenariati con paesi terzi, la comunicazione e la diffusione delle ricerche;
- *portata geografica*: la valutazione ha riguardato i paesi che comunicano dati all'Agenzia, ossia gli Stati membri dell'UE, la Norvegia e la Turchia, nonché paesi terzi con i quali l'Agenzia ha allacciato rapporti più stretti in seguito alla conclusione di accordi, protocolli di collaborazione o simili;
- *portata temporale*: la valutazione ha riguardato le attività svolte dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2018⁶, periodo in cui sono stati completati due programmi di lavoro e strategie triennali consecutivi dell'Agenzia.

Ai fini della valutazione l'Agenzia è stata analizzata, sulla base dei risultati della valutazione precedente, alla luce dei cinque criteri di valutazione standard: efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE. Le domande di valutazione relative agli insegnamenti appresi sono state ricondotte a questi cinque criteri. Le conclusioni della valutazione sono sintetizzate qui di seguito con riferimento ai cinque criteri menzionati e sono presentate in modo più particolareggiato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Nello svolgimento dello studio di valutazione esterno, il contraente ha individuato varie limitazioni che hanno riflessi sulla presente relazione. La principale riguarda la mancata disponibilità di livelli o valori di riferimento per la maggior parte degli elementi, che ha reso difficile l'analisi dei progressi compiuti. Altri aspetti critici che potrebbero penalizzare la fondatezza dei risultati sono la breve durata della valutazione, il basso tasso di risposta ad alcune domande o da parte di alcuni gruppi di portatori di interessi, la qualità dei dati pervenuti, l'uso di indicatori chiave di prestazione diversi nell'arco del periodo di valutazione e la non disponibilità di un bilancio per attività⁷.

⁵ Le agenzie nel settore della giustizia e degli affari interni sono, oltre all'OEDT, il CEPOL (Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto), l'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), l'EIGE (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere), eu-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), Eurojust, Europol (Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto), la FRA (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali) e Frontex (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera).

⁶ La data limite per il lavoro del contraente è stata fissata al 30 giugno 2018, data di presentazione della relazione generale 2017 sulle attività dell'Agenzia
http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ Per maggiori indicazioni al riguardo, cfr. sezione V.B. e allegato II(2) del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

A. Pertinenza

Il criterio di pertinenza è stato utilizzato per verificare l'allineamento dei risultati prodotti dall'Agenzia rispetto alle necessità dei suoi diversi portatori di interessi, per valutare l'adattabilità dell'Agenzia ai mutamenti scientifici, economici, politici, sociali e tecnologici e infine per sondare le opinioni dei portatori di interessi riguardo all'eventuale ampliamento del perimetro di monitoraggio e all'identificazione delle migliori prassi in relazione alle sostanze lecite e illecite e ai comportamenti di dipendenza non correlati all'uso di sostanze.

I risultati prodotti dalle attività dell'Agenzia hanno risposto alle necessità dei suoi diversi portatori di interessi e hanno fornito informazioni pertinenti e tempestive. Come emerso con tutte le modalità di consultazione, l'Agenzia ha in larga misura soddisfatto le esigenze dei decisori politici, soprattutto a livello dell'UE ma anche, in misura più limitata, a livello nazionale. È invece opportuno rafforzare la collaborazione con la comunità scientifica e aumentare la visibilità dell'Agenzia presso gli operatori e il pubblico in generale.

L'Agenzia si è adattata bene a vari cambiamenti durante il periodo di valutazione. La domanda e l'offerta di stupefacenti formano uno scenario dinamico e in evoluzione, a cui l'Agenzia ha risposto concentrando maggiormente l'attenzione sulle minacce e sulle tendenze emergenti, mettendo a punto nuove metodologie e utilizzando informazioni da fonti aperte quali l'analisi delle acque reflue⁸ o gli studi sulle tendenze in atto⁹. Poiché l'Agenzia si rivolge a platee diverse, anche le sue pubblicazioni sono studiate in funzione dei vari tipi di portatori di interessi. Nel complesso, le interviste hanno evidenziato la necessità di prodotti più orientati verso il futuro e in grado di individuare le tendenze e i rischi che si delineano all'orizzonte, così che l'UE possa essere meglio preparata e dotata di una migliore capacità di risposta nel panorama mutevole delle droghe, e sappia comunicare in modo più diretto con i portatori di interessi nazionali.

L'Agenzia ha intrapreso una riorganizzazione interna per allinearsi meglio agli obiettivi politici e strategici della politica in materia di droga e ha affrontato le restrizioni di carattere economico stabilendo opportune priorità nelle attività svolte e ridefinendo l'assegnazione delle risorse.

La valutazione ha preso in esame anche la questione del potenziale ampliamento futuro della sfera d'azione dell'Agenzia, ma non è giunta a risultati conclusivi al riguardo. Mentre i rappresentanti degli Stati membri e il personale dell'Agenzia si sono dichiarati perlopiù a favore di un'estensione delle attività ad altre sostanze lecite e illecite quali l'alcool, il tabacco o i medicinali soggetti a prescrizione e, in misura minore, a comportamenti di dipendenza quali il gioco d'azzardo, i portatori di interessi a livello di UE e le organizzazioni internazionali hanno manifestato posizioni discordanti.

B. Efficacia

Il criterio dell'efficacia è stato utilizzato per valutare il successo dell'Agenzia nel perseguimento e nel conseguimento degli obiettivi e delle priorità stabiliti nel regolamento

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en

⁹ Manuale per l'individuazione delle tendenze: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; lo studio più recente sulle tendenze ha riguardato le tendenze recenti sul mercato della cocaina: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

istitutivo; è stato utilizzato inoltre per verificare in che misura i cambiamenti apportati alla struttura in seguito all'attuazione della strategia dell'OEDT fino al 2025¹⁰ e la recente riorganizzazione interna abbiano avuto incidenze sull'efficacia dell'Agenzia. Altri aspetti esaminati a fronte di questo criterio sono l'efficacia della rete Reitox¹¹, l'uso di strumenti di monitoraggio interno, fattori esterni che influiscono sull'impatto dell'Agenzia e le sue attività internazionali, ossia il lavoro svolto con paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Tenendo conto dell'impressione complessiva ricavata dalle consultazioni dei portatori di interessi, la valutazione ha posto in risalto che l'Agenzia è ampiamente riconosciuta e molto apprezzata dalle comunità dei portatori di interessi, da cui è considerata un centro di eccellenza per l'informazione sul fenomeno della droga non solo in Europa ma anche a livello internazionale. Le informazioni prodotte sono considerate fattuali, obiettive, affidabili e fondate, come evidenziato dall'indagine mirata effettuata presso la società civile e la comunità scientifica e dalla consultazione pubblica. Le stesse fonti evidenziano i principali aspetti da migliorare e rafforzare e indicano la necessità di rendere più comparabili le informazioni, utilizzare maggiormente gli ausili visivi e migliorare la qualità delle traduzioni.

La valutazione ha riscontrato che gli obiettivi stabiliti nei programmi di lavoro e nelle strategie triennali dell'Agenzia sono stati in gran parte conseguiti.

Riguardo al monitoraggio della situazione relativa al problema delle droghe, l'Agenzia ha ottenuto buoni risultati. I dati da essa forniti sulla domanda e, in misura minore, sull'offerta hanno contribuito a informare le autorità competenti e gli operatori, migliorandone la capacità di rispondere alle tendenze riguardanti le sostanze stupefacenti. L'Agenzia ha istituito meccanismi per effettuare un monitoraggio regolare e duraturo degli sviluppi nel campo delle droghe, volto a identificare i rischi emergenti. Al monitoraggio si affianca la pubblicazione periodica di informazioni aggiornate sugli sviluppi riguardanti l'offerta e la domanda di droghe, in particolare tramite la relazione europea sulla droga ma anche mediante le numerose altre pubblicazioni dell'Agenzia. Ciò nonostante, la valutazione ha anche rilevato che il lavoro sul policonsumo di droghe è in larga misura carente. Al riguardo, lo studio esterno ha evidenziato che il termine "policonsumo" non compare nemmeno una volta nei programmi di lavoro e nelle strategie triennali dell'Agenzia.

Anche il lavoro dell'Agenzia sul monitoraggio delle soluzioni adottate per i problemi connessi alle droghe è stato valutato positivamente dai portatori di interessi, in particolare dalle organizzazioni della società civile che hanno partecipato alla consultazione pubblica rispondendo all'indagine e ad alcune interviste mirate. Il portale sulle migliori prassi¹² svolge una funzione essenziale nella condivisione delle migliori prassi in materia di prevenzione, terapia, riduzione dei danni e reinserimento sociale.

Tramite l'attuazione del sistema di allerta precoce, disponibile 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana, l'Agenzia ha contribuito all'individuazione di nuove sostanze psicoattive (NSP), permettendo in questo modo agli Stati membri di affrontare meglio questo fenomeno dalle dimensioni sempre più ampie. Negli ultimi anni, il numero di nuove sostanze psicoattive

¹⁰

http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998_EMCDDA_STRATEGY_2025_web-1.pdf.

¹¹

La rete Reitox è composta da istituzioni o agenzie nazionali designate incaricate della raccolta e della comunicazione dei dati in materia di droghe e tossicodipendenze ("punti focali nazionali" o "osservatori nazionali sulla droga").

¹²

http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_it

individuare per la prima volta nell'UE e quindi notificate al sistema di allerta precoce è diminuito rispetto al picco registrato nel 2014¹³. Alla fine del 2018, il sistema di allerta precoce monitorava oltre 700 nuove sostanze psicoattive, circa la metà delle quali risultava disponibile in un qualsiasi anno sul mercato europeo¹⁴. Poiché tuttavia le sostanze individuate stanno diventando più pericolose, nel 2017-18 l'Agenzia ha effettuato un numero di valutazioni del rischio superiore a quello mai effettuato in precedenza in un dato anno¹⁵. Il ruolo dell'Agenzia in questo processo è stato rafforzato dalle nuove norme legislative concernenti le nuove sostanze psicoattive¹⁶.

Infine, per quanto concerne lo sviluppo di mezzi e strumenti intesi a sostenere gli Stati membri in relazione alle loro politiche nazionali in materia di droga, un sostegno specifico è stato fornito su richiesta ad alcuni Stati membri, ad esempio a Germania, Irlanda e Lussemburgo nel 2015, per assisterli nella formulazione o nel controllo delle strategie e politiche nazionali in materia di droga. Sono stati inoltre sviluppati mezzi e strumenti per la valutazione delle politiche in materia di droga e il monitoraggio dei mercati della droga¹⁷.

La rete Reitox si è dimostrata efficace nel fornire i dati e le informazioni necessari per conseguire gli obiettivi stabiliti nei programmi di lavoro e nelle strategie triennali dell'Agenzia durante il periodo di valutazione. Lo studio esterno ha anche concluso, sulla base del feedback pervenuto da diversi portatori di interessi tra cui il personale dell'OEDT, che la qualità e la tempestività dei dati forniti variano tra i diversi punti focali nazionali, anche se rispetto all'ultima valutazione sono stati registrati progressi. Il motivo di queste differenze è da ascrivere principalmente alle risorse umane e finanziarie a disposizione dei punti focali nazionali. È possibile introdurre ulteriori miglioramenti, in particolare per quanto riguarda la comparabilità dei dati forniti.

Le attività dell'Agenzia a livello internazionale sono compatibili con le priorità dell'UE nell'azione esterna. L'Agenzia mette a disposizione di paesi terzi l'esperienza dell'UE in materia di elaborazione di politiche basate su dati oggettivi, contribuendo in questo modo a migliorare la comprensione globale del fenomeno delle droghe, il che a sua volta si traduce in un quadro più completo della situazione nell'UE. I portatori di interessi internazionali e il

¹³ Notifiche nel 2012 (anno di riferimento): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Fonte: OEDT.

¹⁵ Nel 2017 e 2018 sono state ultimate undici valutazioni del rischio su sostanze per le quali la Commissione ha successivamente presentato proposte volte all'istituzione di misure di controllo. Le sostanze oggetto di tali valutazioni del rischio sono acrilofentanil, furanilfentanil, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutirril fentanil, tetraidrofuranilfentanil, carfentanil, metossiacetilfentanil e ciclopropilfentanil.

¹⁶ Regolamento (UE) 2017/2101 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1920/2006 per quanto riguarda lo scambio di informazioni, il sistema di allerta precoce e la procedura di valutazione del rischio in relazione alle nuove sostanze psicoattive, GU L 305 del 21.11.2017, pag. 1; direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di "stupefacenti" e che abroga la decisione 2005/387/GAI, GU L 305 del 21.11.2017, pag. 12.

¹⁷ Cfr. ad esempio "Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations" (Valutazione delle politiche in materia di droga: una guida in sette passi a sostegno di chi commissiona e gestisce le valutazioni), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, e il relativo sito www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation; oppure "Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends" (Manuale per l'individuazione delle tendenze: una guida per la valutazione rapida delle tendenze emergenti relative alla droga), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

personale dell'Agenzia hanno generalmente concordato sul fatto che a livello internazionale si potrebbe fare di più, ad esempio lavorando con altri paesi terzi e migliorando la cooperazione con le organizzazioni internazionali; tale obiettivo deve tuttavia essere perseguito coerentemente con la missione dell'Agenzia, nell'intento di ottenere una migliore comprensione del fenomeno delle droghe. I portatori di interessi consultati hanno evidenziato l'esistenza di sovrapposizioni con l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, ad esempio la duplicazione della raccolta dei dati, che vanno affrontate.

I cambiamenti nella struttura dell'Agenzia introdotti in seguito all'attuazione della strategia dell'OEDT fino al 2025 e alla riorganizzazione interna sono relativamente recenti e dovrà trascorrere ancora del tempo affinché i loro effetti si manifestino; nondimeno, sembrano avere avuto un'incidenza positiva sull'efficacia dell'Agenzia. La riorganizzazione interna ha ulteriormente favorito lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Agenzia dal regolamento istitutivo e il conseguimento dei suoi obiettivi. Ad esempio, la ristrutturazione delle risorse scientifiche effettuata coerentemente con i due pilastri della strategia dell'OEDT fino al 2025 ha permesso all'Agenzia di fornire dati significativi e affidabili, di adattarsi ai nuovi sviluppi scientifici e ambientali e di reagire alle sfide e ai cambiamenti contestuali nel campo delle droghe.

L'efficacia dell'Agenzia è stata influenzata anche da fattori esterni tra cui il panorama mutevole del consumo di droghe, l'emergere di nuovi mercati e le nuove sfide per la sicurezza legate alle droghe e all'evoluzione delle politiche nazionali. L'Agenzia ha reagito in modo proattivo a tali fattori, come già accennato.

La conclusione generale della valutazione è che i numerosi mezzi e strumenti (sia interni sia esterni) utilizzati per monitorare e valutare i prodotti e i risultati dell'Agenzia sembrano funzionare adeguatamente e sono idonei a garantire la rendicontabilità e una valutazione corretta delle sue prestazioni generali. La relazione di valutazione evidenzia tuttavia che il monitoraggio delle prestazioni ha potuto essere effettuato unicamente in relazione agli indicatori principali, in quanto nell'arco del periodo di valutazione sono stati utilizzati indicatori chiave di prestazione (ICP) diversi e non esiste un bilancio per attività. Per ovviare a questa limitazione, in futuro dovranno essere compiuti ulteriori sforzi per razionalizzare gli indicatori e introdurre un bilancio per attività.

C. Efficienza

Il criterio dell'efficienza è stato utilizzato per valutare in che misura l'Agenzia abbia svolto le proprie attività, conseguito i propri obiettivi e prodotto risultati con costi ragionevoli in termini finanziari, di risorse umane e amministrativi.

Entro i limiti dei dati disponibili, la valutazione ha potuto ragionevolmente concludere che l'Agenzia ha usato le risorse umane e finanziarie a sua disposizione in modo efficiente per fornire i prodotti (output), i risultati (outcome) e gli impatti stabiliti nei programmi di lavoro e nelle strategie triennali. Introducendo cambiamenti nella sua struttura organizzativa e di governance e riassegnando le risorse (umane e finanziarie) a sua disposizione, l'Agenzia ha aumentato i prodotti (output) forniti e ha introdotto nuovi tipi di prodotti e servizi senza ricevere finanziamenti supplementari.

Il bilancio è rimasto relativamente stabile durante il periodo di valutazione, con solo qualche piccola fluttuazione; rispetto al 2012, è aumentato di meno dell'1 %. La maggior parte del bilancio (60 % nel 2017) è destinata a spese di personale. Tali spese comprendono sia le

funzioni operative, sia le funzioni amministrative/di supporto. Durante il periodo di valutazione, la quota del personale operativo è aumentata gradualmente, dal 68 % nel 2012 al 71 % nel 2017.

Tra i vantaggi prodotti dal lavoro dell'Agenzia figurano una visione chiara e approfondita della situazione relativa alla droga nell'UE, una discussione informata sulle politiche e strategie in materia di droga, un sostegno efficace a un'utile rete di operatori nel campo delle droghe e delle tossicodipendenze (Reitox), compreso uno scambio efficace di informazioni e migliori prassi, un approccio proattivo alle nuove sostanze e alle tendenze emergenti e la promozione dell'eccellenza scientifica. Tali benefici sono difficili da quantificare, ma nel complesso i risultati prodotti dall'Agenzia sono grandemente apprezzati da tutti i portatori di interessi a livello UE, nazionale e internazionale.

L'Agenzia presenta un rapporto favorevole tra costi e benefici; il costo di produzione e gestione dei suoi prodotti e attività è infatti inferiore a quello registrato per altre agenzie dell'UE di dimensioni e con ambiti di attività simili, come evidenziato dallo studio comparativo della casistica¹⁸. I benefici a livello europeo non potrebbero essere ottenuti da un singolo ente nazionale; ciò vale in particolare per l'elaborazione di indicatori standard utilizzati da tutti i membri della rete Reitox, la sperimentazione di politiche e misure relative alle droghe, il sistema di allerta precoce per le minacce emergenti e lo scambio delle migliori prassi.

Il conseguimento degli indicatori chiave di prestazioni e la percentuale elevata di esecuzione del bilancio indicano che il modello di gestione decentrata adottato all'inizio del periodo di valutazione ha prodotto i risultati previsti ed evidenziano che la governance attuale, la struttura organizzativa, i sistemi di gestione e i metodi di lavoro dell'Agenzia sono adeguati rispetto alle sue attività operative. Esistono comunque dei margini per una semplificazione della struttura organizzativa e dei metodi di lavoro dell'Agenzia, ad esempio per un riesame e un aggiornamento degli strumenti informatici e di comunicazione e per un miglioramento della pianificazione interna tramite l'adozione di bilanci per attività.

L'Agenzia ha migliorato la propria presenza online; i portatori di interessi hanno segnalato la propria soddisfazione per le attività di sensibilizzazione e comunicazione, considerate abbastanza efficienti. Ulteriori miglioramenti potrebbero essere compiuti per comunicare con i portatori di interessi nazionali, in primo luogo i decisori politici e gli operatori.

D. Coerenza

Il criterio di coerenza è stato utilizzato per esaminare in che misura le attività e gli obiettivi dell'Agenzia siano stati di sostegno ai principali sviluppi delle politiche dell'UE e abbiano integrato le azioni intraprese da altre agenzie dell'UE e dagli Stati membri e, in quest'ambito, per verificare la coerenza con il quadro normativo. Sono stati inoltre presi in considerazione l'allineamento rispetto all'orientamento comune per le agenzie decentrate¹⁹ e la

¹⁸ Lo studio comparativo della casistica ha confrontato l'OEDT con l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) rispetto a vari criteri (cfr. allegato 4 della relazione finale della valutazione esterna). Ha anche confrontato il bilancio dell'Agenzia con quello dell'Agenzia per i diritti fondamentali, dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (cfr. sezione VI.C. del documento dei servizi di lavoro della Commissione che accompagna la presente relazione).

¹⁹ Per maggiori informazioni sull'orientamento comune, cfr. https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf

corrispondenza dei programmi di lavoro e delle strategie triennali dell'Agenzia²⁰ agli obiettivi del regolamento istitutivo, alla strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020)²¹ e ai relativi piani d'azione²², nonché all'agenda europea sulla sicurezza²³.

La ricerca documentale svolta per la valutazione esterna ha rilevato un grado di coerenza elevato tra il quadro normativo e gli obiettivi e le attività delineati nei programmi di lavoro e nelle strategie triennali. Tutti gli obiettivi indicati nei due documenti sulle strategie sono allineati con il regolamento istitutivo e possono essere ricondotti allo stesso. Le attività dell'Agenzia hanno contribuito in larga misura alle più generali priorità dell'UE concernenti la politica in materia di droga e hanno riguardato aspetti relativi sia alla domanda sia, più limitatamente, all'offerta di droga, fornendo inoltre sostegno tecnico e conoscenze specialistiche alle istituzioni dell'UE. Per contro, sebbene il regolamento istitutivo indichi chiaramente nell'allegato I che l'Agenzia dovrebbe effettuare il monitoraggio delle tendenze emergenti in materia di policonsumo, questo elemento non è menzionato negli obiettivi definiti nei documenti relativi alla strategia e rimane poco studiato.

Gli obiettivi e le attività dell'Agenzia elencati nelle strategie triennali sono risultati coerenti anche con la strategia dell'UE in materia di droga e con i relativi piani d'azione. La coerenza con l'agenda europea sulla sicurezza è evidenziata tra l'altro dal notevole lavoro effettuato insieme all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), con cui l'Agenzia ha pubblicato diversi documenti congiunti quali le relazioni sul mercato europeo della droga²⁴ e il recente documento sulle droghe e il darknet²⁵.

Rispetto al periodo di valutazione precedente, l'Agenzia ha fatto registrare progressi per quanto riguarda l'attenzione dedicata a questioni connesse con l'offerta di droghe, ma esistono ulteriori margini di miglioramento. L'Agenzia ha messo a punto indicatori di offerta e ha collaborato strettamente con Europol in relazione a tali questioni; la raccolta di dati sulle questioni legate all'offerta di droghe dovrebbe tuttavia essere ulteriormente migliorata²⁶. A tal fine, occorre che i punti focali nazionali, che sono i principali soggetti che forniscono dati all'Agenzia, mettano a disposizione una maggiore quantità di dati.

L'Agenzia risulta bene allineata rispetto all'orientamento comune per le agenzie decentrate. Gli strumenti e i meccanismi posti in essere funzionano correttamente e sono idonei a garantire la rendicontabilità e una valutazione adeguata delle prestazioni complessive. Il monitoraggio dell'attuazione delle strategie e programmi triennali e del piano di gestione viene effettuato tramite una serie di esercizi di monitoraggio. Lo sviluppo di indicatori chiave di prestazioni è positivo; tali indicatori sono tuttavia cambiati durante il periodo di valutazione

²⁰ 2013-2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf e 2016-2018: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf

²¹ GU C 402 del 29.12.2012, pag. 1.

²² Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2013-2016, GU C 351 del 30.11.2013, pag. 1; piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2017-2020, GU C 215 del 5.7.2017, pag. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>

²⁶ Per una panoramica della situazione, cfr. la pubblicazione congiunta OEDT-Europol "Improved drug supply indicators for Europe: progress report" (Migliori indicatori dell'offerta di droga per l'Europa: relazione sui progressi compiuti), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

e quindi in alcuni ambiti non è stato possibile effettuare confronti nel tempo e rispetto alla valutazione precedente. Inoltre, l'Agenzia non ha ancora attuato alcune azioni previste dall'orientamento comune, in particolare quelle relative alla gestione per attività e ai bilanci per attività. Altri elementi mancanti rispetto alla piena conformità con l'orientamento comune sono stati identificati nella valutazione esterna e sono illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

La coerenza con altre agenzie dell'UE, tra cui Europol, l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) è stata favorita dal riesame reciproco dei programmi di lavoro effettuato da tali agenzie. Inoltre, gli obiettivi e le attività dell'Agenzia, compresi quelli indicati nella strategia dell'OEDT fino al 2025, affiancano e completano quelli della Commissione europea e delle altre agenzie europee.

Esistono sinergie con la Commissione europea nel campo dei precursori di droghe, con Europol e l'Agenzia europea per i medicinali nel campo delle nuove sostanze psicoattive, con il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie tramite missioni e pubblicazioni congiunte nel contesto delle malattie infettive correlate al consumo di stupefacenti, e con l'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare nello sviluppo di migliori prassi nel settore della salute pubblica. Esistono anche sinergie che potrebbero essere sfruttate meglio, tra cui il rapporto con il servizio della Commissione europea che si occupa di salute (DG SANTE).

In generale, le sovrapposizioni con altre agenzie sono scarse perché l'Agenzia ha una posizione unica in relazione alla situazione della droga in tutta l'UE. Per questo motivo, le duplicazioni sono minime mentre la probabilità di sinergie è elevata. La possibilità di accorpare l'Agenzia a un'altra agenzia non è stata considerata auspicabile dai portatori di interessi²⁷.

Riguardo alla coerenza con gli obiettivi politici correlati alla droga degli Stati membri, una minoranza di rispondenti ha fatto presente una certa mancanza di coerenza nelle attività dell'Agenzia, attribuita al fatto che diversi Stati membri adottano un approccio che abbraccia la totalità delle dipendenze nella fissazione degli obiettivi per le proprie politiche in materia di droga, mentre il mandato dell'Agenzia non include le sostanze legali e i comportamenti di dipendenza. L'Agenzia non è quindi in grado di fornire agli Stati membri dati su altre dipendenze a sostegno delle loro politiche.

L'Agenzia svolge attività congiunte e ha creato sinergie con Europol, l'Agenzia dell'UE per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) ed Eurojust in relazione a questioni legate alla sicurezza nel contesto del mercato UE delle droghe. Le sue attività di monitoraggio e le sue conoscenze scientifiche specialistiche hanno affiancato e integrato le attività operative di Europol fornendo un contesto su scala UE per le questioni legate alla sicurezza in relazione alla droga. L'Agenzia potrebbe fornire un maggiore sostegno per le questioni legate alla sicurezza mettendo a punto indicatori di offerta e creando le relative serie di dati.

Il quadro della cooperazione internazionale dell'OEDT per il 2018-25²⁸ allinea le attività dell'Agenzia in questo ambito con la strategia dell'OEDT fino al 2025. L'Agenzia potrebbe

²⁷ Questo parere è stato espresso dal 54 % dei portatori di interessi intervistati. Inoltre, quasi tutti i partecipanti alla consultazione pubblica hanno fornito una risposta chiara in merito alla potenziale chiusura dell'Agenzia o al suo accorpamento a un altro organo.

²⁸

tuttavia focalizzare maggiormente l'attenzione sulla comprensione del modo in cui le questioni legate alla droga e l'evoluzione delle politiche a livello mondiale incidono sulla situazione della droga nell'UE.

La valutazione ha identificato significative sovrapposizioni tra gli obblighi di rendiconto annuale all'Agenzia e all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine imposti agli Stati membri. È stato fatto presente che i due organismi dovrebbero cooperare al fine di individuare possibili soluzioni volte ad ottimizzare e razionalizzare la presentazione dei dati da parte degli Stati membri e quindi migliorare la qualità dei dati comunicati.

E. Valore aggiunto dell'UE

Il criterio del valore aggiunto dell'UE è stato utilizzato per esaminare i benefici offerti dall'Agenzia rispetto ai risultati che si sarebbero potuti ottenere a livello puramente nazionale. Più in particolare, ha permesso di valutare la capacità dell'Agenzia di migliorare il monitoraggio dei problemi relativi alla droga da parte degli Stati membri e la loro risposta a tali problemi, nonché la misura in cui l'Agenzia è stata una valida fonte di informazioni per i suoi principali "clienti". Questo criterio ha anche permesso di esaminare la sostenibilità delle attività dell'Agenzia e di valutare se, nell'ipotesi di una chiusura dell'Agenzia, esisterebbero valide alternative per lo svolgimento delle sue funzioni.

L'Agenzia ha un'ottima reputazione come fonte di informazioni complete, scientifiche e affidabili sulle droghe. È considerata la fonte principale di dati a livello dell'UE e vi fanno ricorso portatori di interessi nazionali, dell'Unione e internazionali, in particolare decisori politici, ricercatori e operatori del settore.

L'Agenzia ha contribuito in modo significativo a informare il dibattito sulle politiche sia a livello UE sia (in misura minore) a livello nazionale. A livello UE, la fornitura di informazioni scientifiche e tempestive e il coinvolgimento nell'elaborazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche relative alla droga sono stati considerati fondamentali per garantire un dibattito pubblico e linee d'azione relative alla droga fondati su dati oggettivi. A livello nazionale, le autorità nazionali hanno considerato di particolare rilevanza lo scambio di migliori prassi e la produzione di informazioni basate su dati oggettivi relativamente a temi di attualità. In alcuni Stati membri, tuttavia, l'Agenzia non sembra essere la fonte primaria di informazioni relative alle droghe; l'Agenzia potrebbe quindi migliorare il suo impegno a livello nazionale ed essere più proattiva nel coinvolgimento degli operatori.

La valutazione ha riscontrato che il principale valore aggiunto dell'Agenzia risiede nella creazione di un sistema di raccolta di dati relativi alle droghe, che obbliga i paesi interessati a monitorare sistematicamente il fenomeno della droga utilizzando una metodologia comune e indicatori comuni sull'offerta e la domanda di droghe. Ciò garantisce un livello elevato di uniformità nella qualità e comparabilità dei dati raccolti e permette all'Agenzia di analizzare le informazioni e produrre una panoramica generale della situazione della droga a livello di UE. La panoramica a livello di UE è molto apprezzata dalle autorità nazionali, che si basano su di essa per formulare politiche fondate su dati oggettivi, monitorare l'efficacia delle proprie politiche e dei propri interventi in materia di droga e identificare le tendenze in atto in altre regioni europee, migliorando così la capacità di monitorare il fenomeno della droga e rispondervi. Altre forme di sostegno, quali lo scambio delle migliori prassi, gli orientamenti

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Framework.pdf>.

metodologici e la partecipazione al sistema di allerta precoce sulle nuove sostanze psicoattive, sono anch'esse considerate elementi che aggiungono valore rispetto ai risultati che gli Stati membri potrebbero ottenere singolarmente.

La valutazione ha esaminato in che misura le attività assegnate all'Agenzia sarebbero meno efficaci se effettuate da altre istituzioni a livello di UE o nazionale. L'Agenzia è considerata l'opzione più efficace, in quanto altri soggetti (ad es. la Commissione, gli Stati membri od organizzazioni internazionali) penalizzerebbero la qualità dell'analisi, la continuità delle attività e la visione comune del fenomeno che consente all'UE di parlare con una sola voce nei consessi internazionali.

La chiusura dell'Agenzia avrebbe un effetto negativo su tutti i portatori di interessi e in particolare sui decisori politici, a cui le sue informazioni obiettive servono per l'elaborazione di politiche basate su dati comprovati. In assenza dell'Agenzia si perderebbe la visione del fenomeno della droga su scala UE in quanto i dati raccolti dagli Stati membri sarebbero frammentati e in molti casi inesistenti, il che comporterebbe importanti ripercussioni a livello nazionale, di UE e internazionale.

III. CONCLUSIONI

La valutazione, basata su uno studio esterno, conclude che l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) funziona bene. La valutazione è positiva per tutti e cinque i criteri di valutazione; ciò nondimeno, sono possibili ulteriori miglioramenti, come indicato sopra e in modo più particolareggiato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

La conclusione generale della valutazione è che l'Agenzia è un centro di eccellenza riconosciuto a livello europeo e internazionale. Le informazioni da essa fornite sono considerate fattuali, obiettive, affidabili e fondate. Le attività dell'Agenzia hanno rilevanza a livello di UE e, seppure in misura variabile, a livello nazionale. Il suo lavoro è coerente con gli obiettivi della politica dell'UE in materia di droga e con il lavoro delle istituzioni dell'UE, di altre agenzie dell'UE e delle organizzazioni internazionali. Il valore aggiunto UE del lavoro dell'Agenzia è elevato. Entro i limiti dei dati disponibili, la valutazione ha concluso che l'Agenzia ha utilizzato in modo efficiente le risorse umane e finanziarie a sua disposizione, anche se sono state identificate possibilità di semplificazione.

Esistono margini di miglioramento per quanto riguarda gli sviluppi tecnologici (in particolare legati agli strumenti informatici), la disponibilità di prodotti più orientati al futuro, il rapporto con la comunità scientifica e con gli operatori in generale e la sensibilizzazione dei cittadini. La fornitura di dati può essere migliorata sul piano della comparabilità e delle serie di dati disponibili (in particolare sulle problematiche legate all'offerta di droga, per migliorare la capacità dell'Agenzia di monitorare meglio gli aspetti della politica in materia di droga connessi all'offerta). Si registrano sovrapposizioni con i dati comunicati all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. Il policonsumo e il sostegno agli Stati membri nella valutazione delle politiche nazionali in materia di droga sono ambiti in cui il contributo dell'Agenzia presenterebbe un valore aggiunto. La cooperazione con paesi terzi e organizzazioni internazionali potrebbe essere ulteriormente rafforzata, nel rispetto della missione dell'Agenzia. La valutazione non ha prodotto risultati conclusivi riguardo al

potenziale futuro ampliamento dell'ambito di azione dell'Agenzia ad altre sostanze lecite e illecite e a comportamenti di dipendenza.