



Bruxelles, 24.7.2020
COM(2020) 606 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025

I. Introduzione – Un nuovo impulso per affrontare in modo globale il problema della droga

In linea con la nuova strategia 2020-2024 sull'Unione della sicurezza, la Commissione intende intensificare in modo considerevole l'azione dell'UE in materia di lotta alle droghe illecite attraverso una nuova solida agenda dell'UE sulle droghe. Oltre all'impatto sulle singole persone quanto a decessi, deterioramento dello stato di salute e mancato sfruttamento delle loro potenzialità, i danni possono essere considerati in termini di minore qualità della vita nelle comunità afflitte da problemi di droga. In riferimento al mercato, secondo le stime quello delle droghe illecite nell'UE avrebbe un valore *minimo* al dettaglio di 30 miliardi di EUR all'anno, che ne fa una delle principali fonti di guadagno per i gruppi della criminalità organizzata nell'UE¹. È importante riconoscere il notevole danno economico attribuibile al consumo di droga e, più in generale, il notevole impatto negativo indiretto causato da tale mercato attraverso i suoi collegamenti con attività criminali di più ampie dimensioni, le perturbazioni che determina nell'economia legale, la violenza che provoca all'interno delle comunità, i danni che arreca all'ambiente e il suo importante ruolo di traino alla corruzione, in grado di compromettere la buona governance.

Tutti i dati disponibili² indicano che, nel complesso, in Europa la disponibilità di droghe, sia naturali che sintetiche, rimane elevata. Il mercato europeo della droga è sempre più caratterizzato dalla possibilità per la popolazione di accedere a un'ampia varietà di droghe di purezza e potenza elevate, che in termini reali hanno un prezzo in genere equivalente o inferiore rispetto agli ultimi dieci anni. All'uso di eroina e di altri oppioidi sono ancora imputabili la maggior parte dei danni connessi alla droga. La rotta dei Balcani resta il corridoio principale per l'ingresso dell'eroina nell'UE mentre, a quanto pare, i Balcani occidentali sono ancora un'importante zona di provenienza della cannabis in foglie sequestrata. Il mercato della cocaina è, in ordine di grandezza, il secondo mercato delle droghe illecite nell'UE, dopo la cannabis. Poiché il traffico di cocaina avviene ormai tramite container, i sequestri di grandi quantità di droga nei porti sono all'ordine del giorno, mentre la cocaina sequestrata in Europa a livello di commercio di grossi quantitativi è di purezza elevata, spesso superiore all'85 %. Apparentemente l'Africa settentrionale sta diventando un punto di transito di importanza crescente per le spedizioni aeree e marittime di cocaina e resina di cannabis destinate al mercato europeo e, probabilmente, ad altri mercati.

Inoltre, una produzione significativa di cannabis e droghe sintetiche avviene all'interno dell'UE. Anche se vi è stato un rallentamento nel numero dei primi rilevamenti di nuove sostanze psicoattive in Europa, queste continuano a essere spedite soprattutto dalla Cina e dall'India, da cui tra l'altro provengono principalmente i precursori di droga prevalentemente utilizzati per la produzione illecita di droghe sintetiche nell'UE. L'UE, inoltre, sembra essere sempre più utilizzata come area di transito per alcune droghe che, come la cocaina, sono destinate ad altri mercati, mentre sempre più spesso il commercio di droghe quali gli oppioidi sintetici ad alta potenza avviene online e per posta. Infine, nel mondo interconnesso di oggi, il fenomeno della droga è sempre più globale. Tale

¹ Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) ed Europol (2019), *EU Drug Markets Report* (Relazione sui mercati della droga nell'UE).

² Cfr. nota 1.

situazione ha portato la comunità internazionale a decidere di intensificare la propria azione, rafforzare la cooperazione e accelerare l'attuazione di impegni congiunti nell'intento di affrontare il problema globale della droga nel quadro della dichiarazione ministeriale del 2019 della Commissione stupefacenti (CND) delle Nazioni Unite³.

I gruppi della criminalità organizzata, di cui più di un terzo è direttamente coinvolto nei mercati della droga⁴, hanno anch'essi una grande facilità di adattamento. Durante la pandemia di COVID-19, la movimentazione di ingenti quantitativi di droghe fra gli Stati membri non ha subito sostanzialmente alcuna ripercussione nonostante le restrizioni alla circolazione⁵. Tuttavia, le misure di confinamento legate alla COVID-19 hanno perturbato temporaneamente il mercato globale della droga, portando a carenze e a prezzi più elevati di talune droghe⁶. Il distanziamento sociale ha inoltre inciso sulla distribuzione in Europa e la situazione instabile è sfociata in maggiori episodi di violenza tra i fornitori e i distributori di livello intermedio⁷. Per quanto riguarda i problemi di salute associati all'uso di droghe, la domanda di cure disintossicanti e di servizi di riduzione dei danni è comunque aumentata, anche se in alcuni Stati membri è stato un problema garantire la continuità delle cure contro la tossicodipendenza a causa della carenza di personale e dell'interruzione e della chiusura dei servizi⁸. Poiché la situazione sta cambiando rapidamente, sarà altrettanto importante individuare tempestivamente e sviluppare risposte adeguate per far fronte all'impatto potenziale a medio e lungo termine dell'attuale pandemia sui servizi per le tossicodipendenze, sul consumo di droga e sulle operazioni del mercato della droga.

La valutazione della strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020)⁹ e dei due piani d'azione consecutivi corrispondenti¹⁰ ha confermato che il fenomeno delle droghe e le relative sfide devono continuare a essere affrontati a livello nazionale, dell'UE e internazionale. Tra i risultati della valutazione va rilevato come gli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza connessi ai mercati delle droghe illecite restino centrali per affrontare i problemi più ampi e orizzontali del fenomeno delle droghe¹¹. Occorre far tesoro del lavoro svolto in passato nel quadro della strategia dell'UE in materia di droga, di cui le agenzie specializzate dell'UE in materia di giustizia e affari interni hanno tenuto conto, in particolare per quanto riguarda il coordinamento e la cooperazione, il confronto

³ Dichiarazione ministeriale della Commissione ONU sugli stupefacenti (CND) riguardante il rafforzamento delle azioni svolte dalle Nazioni Unite a livello nazionale, regionale e internazionale al fine di accelerare l'attuazione degli impegni congiunti nell'affrontare e contrastare il problema mondiale della droga.

⁴ Cfr. nota 1.

⁵ OEDT ed Europol, *EU Drug Markets – Impact of COVID-19* (Mercati della droga nell'UE – Impatto della COVID-19), maggio 2020.

⁶ Per ulteriori informazioni, cfr. nota 5.

⁷ Cfr. nota 5.

⁸ Per ulteriori informazioni, cfr. OEDT (marzo 2020), "Le implicazioni della COVID-19 per le persone che fanno uso di droghe e per i prestatori dei servizi per le tossicodipendenze".

⁹ GU C 402 del 29.12.2012, pag. 1.

¹⁰ GU C 351 del 30.11.2013, pag. 1, e GU C 215 del 5.7.2017, pag. 21.

¹¹ Per i risultati della valutazione, cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Evaluation of the EU Drugs Strategy 2013-2020 and EU Action Plan on Drugs 2017-2020* (Valutazione della strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020) e del piano d'azione dell'UE in materia di lotta alla droga 2017-2020), luglio 2020, SWD(2020) 150.

attivo e l'analisi, il rafforzamento del dialogo e della cooperazione sulla scena internazionale e una maggior comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno della droga e dell'impatto degli interventi. L'UE ha bisogno di un cambiamento di paradigma nella politica in materia di droga. La presente agenda rafforza pertanto l'approccio dell'UE in questo settore e mette in campo uno strumento strategico coraggioso in grado di promuovere cambiamenti concreti e ambiziosi. Essa aumenta gli sforzi in tutte le dimensioni della politica antidroga, in particolare nell'ambito della sicurezza, cui dà un impulso più vigoroso, e prevede azioni concrete per colmare le carenze precedentemente riscontrate.

L'agenda dell'UE in materia di droga è stata elaborata attraverso un processo consultivo con gli Stati membri e i portatori di interessi. È basata sulla valutazione intermedia¹² e sulla valutazione finale della strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020) e dei due piani d'azione consecutivi corrispondenti. Affronta la situazione delle droghe descritta nelle relazioni principali dell'UE in materia di droga del 2019 (la relazione annuale europea sulla droga¹³ dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e la relazione sui mercati della droga nell'UE¹⁴ dell'OEDT e di Europol) e nella relazione mondiale sulla droga dell'UNODC¹⁵. I dati ai quali essa si riferisce provengono da tali relazioni. L'agenda tiene inoltre conto della *European Guide on health and social responses to drug problems* (Guida europea alle risposte socio-sanitarie ai problemi connessi alla droga)¹⁶, in cui sono riesaminati i dati tecnici necessari a comprovare l'efficacia di una risposta al consumo di droga.

II. Obiettivi e principi guida della politica dell'UE in materia di droga

A fronte della grave situazione riguardante il traffico di stupefacenti e l'uso di droghe illecite in Europa, l'agenda dell'UE in materia di droga adotta un approccio al fenomeno della droga, a livello nazionale, dell'UE e internazionale, basato su dati concreti, integrato, equilibrato e multidisciplinare.

L'obiettivo dell'agenda dell'UE in materia di droga è la protezione dei cittadini attraverso un miglior coordinamento di misure che: i) abbiano un impatto sostanziale e misurabile sulle questioni relative alla sicurezza e alla salute connesse al consumo di droghe e al funzionamento del mercato della droga; e ii) affrontino le conseguenze sia dirette che indirette derivanti da questo problema, compresi i collegamenti con la violenza e altre gravi forme di criminalità, i problemi sanitari e sociali connessi e i danni ambientali, sensibilizzando nel contempo i cittadini e i responsabili politici su tali questioni.

L'agenda dell'UE in materia di droga si basa sui seguenti principi guida.

¹² COM(2017) 195.

¹³ [http://www.emcdda.europa.eu/publications-database?f\[0\]=field_series_type:404](http://www.emcdda.europa.eu/publications-database?f[0]=field_series_type:404)

¹⁴ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019>

¹⁵ UNODC, Relazione mondiale sulla droga 2020.

¹⁶ *Health and social responses to drug problems: a European guide* (Guida europea alle risposte socio-sanitarie ai problemi connessi alla droga), OEDT: http://www.OEDT.europa.eu/responses-guide_en.

a. I valori fondanti dell'Unione europea e i principi fondamentali del diritto dell'UE: il rispetto per la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, la solidarietà, lo Stato di diritto, la sicurezza e i diritti umani.

b. Un approccio multidisciplinare: per attuare l'agenda dell'UE in materia di droga, tutti i partner a livello nazionale¹⁷, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE (in particolare, l'OEDT ed Europol, con il ruolo centrale che essi continuano a svolgere)¹⁸, nonché le organizzazioni dell'industria e della società civile, devono intensificare e migliorare la loro cooperazione.

c. L'integrazione con l'azione esterna dell'UE: l'approccio e gli obiettivi dell'agenda dell'UE in materia di droga dovrebbero essere perseguiti in maniera coordinata e integrata con l'azione esterna dell'UE. Con la progressiva evoluzione delle minacce e delle sfide per la sicurezza, la sicurezza interna ed esterna sono sempre più interconnesse. Per proteggere i cittadini dell'UE dalle problematiche relative alla droga occorre pertanto che gli obiettivi dell'agenda dell'UE in materia di droga e l'azione esterna dell'UE siano coerenti e basati, ove necessario, su una stretta cooperazione. L'azione esterna dell'UE in materia di droga dovrebbe ispirarsi ai principi complementari e sinergici della responsabilità condivisa, del multilateralismo e dell'attuazione di risposte globali coordinate¹⁹.

d. Risposte basate su riscontri scientifici e promozione dell'innovazione: è necessario adoperarsi nel campo della ricerca per individuare le priorità, realizzare sinergie, attuare un coordinamento e diffondere efficacemente i risultati. È opportuno intensificare gli sforzi per sviluppare, adottare e utilizzare le nuove tecnologie al fine di monitorare, analizzare e rispondere in modo più efficace alle tendenze e alle minacce nei mercati illegali della droga e di reagire, più preparati, ai rapidi cambiamenti in corso.

L'agenda dell'UE in materia di droga fornisce il quadro politico e strategico per affrontare in modo efficace e onnicomprensivo le sfide in materia di sicurezza e salute pubblica connesse alla droga attraverso l'uso di tutti gli strumenti pertinenti a livello locale, nazionale, dell'UE e internazionale. Dovrebbe inoltre consentire all'UE di "parlare con una sola voce" nel promuovere l'approccio basato su dati concreti, integrato, equilibrato e multidisciplinare proposto dall'agenda dell'UE in materia di droga. Questo aspetto è particolarmente importante quando si cerca di rafforzare il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi, le regioni e le organizzazioni internazionali, nonché nei consessi multilaterali.

¹⁷ Servizi di contrasto, dogane (inclusi i laboratori doganali), servizi responsabili dei controlli alle frontiere, sistema giudiziario, istituti penitenziari e istituti di rieducazione, aviazione civile e autorità marittime, servizi postali, portatori di interessi nei settori della ricerca e dell'innovazione, servizi sociali e di trattamento della tossicodipendenza, compresi i professionisti del settore sanitario, dell'istruzione e della prevenzione.

¹⁸ Tra le altre agenzie e organi dell'UE che si occupano di problematiche relative alla droga figurano ad esempio: l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), il Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo (MAOC-N), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

¹⁹ L'UE ribadisce inoltre il suo impegno di lunga data a favore dell'approccio delineato nel documento conclusivo del 2016 adottato nel corso della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul problema mondiale della droga: <https://undocs.org/A/RES/S-30/1>.

L'agenda dell'UE in materia di droga definisce, per i prossimi cinque anni, otto priorità strategiche della politica dell'UE in questo settore, articolate intorno a tre assi principali. In primo luogo, prevede un insieme completo di misure rafforzate di sicurezza, incentrate su tutti gli aspetti del traffico illecito di droga: dai gruppi della criminalità organizzata, alla gestione delle frontiere esterne e alla distribuzione e produzione illecite nell'UE. In secondo luogo, affronta gli aspetti relativi alla prevenzione e alla sensibilizzazione in merito agli effetti dannosi delle droghe, compreso l'intreccio con la violenza e altre forme di criminalità. In terzo luogo, esamina il tema altrettanto importante dei danni legati alla droga. Occorre garantire che le persone che hanno bisogno di aiuto abbiano accesso a cure efficaci e che si possa far riferimento a un quadro solido di riduzione dei rischi e dei danni allo scopo di diminuire le conseguenze negative del consumo di stupefacenti sia per coloro che ne fanno uso che per le loro famiglie e le loro comunità. Nell'ambito della nuova agenda dell'UE in materia di droga, si riconosce specificamente la necessità di sostenere un'impostazione equilibrata e onnicomprensiva nell'affrontare il problema del consumo di droga nelle carceri, un ambiente che, a causa del suo contesto specifico, richiede un approccio strategico, strutturato e coordinato.

L'agenda dell'UE in materia di droga è accompagnata da un piano d'azione (**allegato 1**), che elenca misure e attività operative concrete volte a facilitare l'attuazione delle otto priorità strategiche.

III. Priorità strategiche

A) RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA - PERTURBAZIONE DEI MERCATI DELLA DROGA

1. Perturbare e smantellare i principali gruppi della criminalità organizzata legata alla droga che costituiscono un rischio elevato e che operano, sono originari e mirano al mercato degli Stati membri dell'UE e affrontare i loro collegamenti con altre minacce alla sicurezza

I mercati della droga sono per definizione di natura transfrontaliera, mentre i gruppi della criminalità organizzata connessi alla droga che sono stati identificati hanno spesso un carattere policriminale. Nell'UE oltre un terzo di questi gruppi è direttamente coinvolto nel commercio di droga e, di questo, circa due terzi hanno legami con attività criminali più vaste che consentono loro di operare, tra cui la corruzione²⁰ e il riciclaggio di denaro. Il traffico illecito di droghe è collegato anche ad altre forme gravi di criminalità, ad esempio la tratta di esseri umani²¹, il traffico di migranti e il traffico di armi da fuoco, nonché il commercio di medicinali falsificati, contraffatti, scadenti e non autorizzati. In

²⁰ Nel business della droga, la corruzione ha una valenza doppia: da un lato, i gruppi della criminalità organizzata utilizzano la corruzione come mezzo per facilitare il traffico di stupefacenti; dall'altro, gli enormi proventi derivanti dalle droghe illecite alimentano la capacità di corruzione globale dei gruppi organizzati nell'economia legale.

²¹ Droga e tratta di esseri umani possono essere correlate in tre grandi modi, talvolta sovrapponibili: quando il narcotraffico e la tratta di esseri umani sono condotti dagli stessi gruppi della criminalità organizzata; quando le vittime della tratta sono costrette ad avere parte attiva nel commercio della droga; quando la droga contribuisce al fenomeno della tratta, facilitando e perpetuando lo sfruttamento delle persone vulnerabili. Cfr. COM(2018) 777 e *Implementation of the Eurojust Action Plan against Trafficking in Human Beings 2012-2016 - Final evaluation report* (Attuazione del piano d'azione di Eurojust contro la tratta di esseri umani 2012-2016, relazione finale di valutazione), Eurojust 2017.

un numero limitato di casi sono stati individuati possibili collegamenti con il finanziamento del terrorismo e con il terrorismo stesso.

Pertanto, sia le operazioni su vasta scala dal punto di vista dei quantitativi di droga o dei proventi generati, che le operazioni di minor portata ma particolarmente pericolose per la potenza delle droghe che trattano, come gli oppioidi sintetici, dovrebbero rappresentare un obiettivo prioritario a livello dell'UE, in sinergia con il ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (EMPACT)²², in cui le minacce sono individuate, elencate in ordine di priorità e affrontate con un approccio basato sulla materia prima di partenza. Inoltre, sia gli obiettivi di alto livello che quelli di livello intermedio, importanti per sostenere la continuità operativa dei gruppi della criminalità organizzata, dovrebbero rappresentare una priorità al fine di sovvertire la struttura di comando di tali organizzazioni. Dovrebbero essere presi di mira tutti gli attori della catena sufficientemente esperti nell'assicurare continuità alle operazioni criminali.

In secondo luogo, occorre prestare particolare attenzione al monitoraggio, al congelamento e alla confisca degli ingenti proventi del narcotraffico e dei reati connessi, al fine di privare i gruppi criminali organizzati della capacità di commettere futuri reati e di infiltrarsi nell'economia legale. Per lottare in modo efficace contro il narcotraffico, occorre garantire che i proventi illeciti non tornino nella catena di approvvigionamento e non consentano condotte criminali come la corruzione e la violenza, o altre forme gravi di criminalità organizzata, quali la tratta di esseri umani o persino il terrorismo. Dovrebbero inoltre essere prese in considerazione misure volte a limitare l'uso criminoso di strumenti che rendono possibile il commercio di stupefacenti, ad esempio le attrezzature di laboratorio che servono per produrre droghe, le armi da fuoco, i documenti falsi e le tecnologie crittografiche. Infine, gli strumenti sequestrati e confiscati e i proventi dei reati connessi alla droga potrebbero essere utilizzati per sostenere misure di riduzione dell'offerta e della domanda di droga.

In terzo luogo, è opportuno rafforzare la collaborazione esistente e cercare di avviare una cooperazione strutturata con i paesi e le regioni da cui proviene e transita la droga e le organizzazioni regionali pertinenti, anche predisponendo ulteriori programmi mirati di sostegno e cooperazione che coinvolgano sistematicamente le agenzie dell'UE interessate, in particolare Europol e l'OEDT, per quanto riguarda la prevenzione dei reati connessi alla droga e la cooperazione nell'attività di contrasto, nonché analizzando i collegamenti esistenti con altre forme di criminalità organizzata. È importante rafforzare Europol e l'OEDT dotandoli delle risorse necessarie a sostenere le operazioni antidroga degli Stati membri. In tale contesto sarà inoltre necessario rafforzare le operazioni di EMPACT. Oltre a promuovere e a sostenere la cooperazione tra le autorità di contrasto internazionali e gli osservatori sulle droghe, le misure previste nell'ambito di questa priorità cercheranno costantemente di affrontare le cause profonde e i principali fattori che muovono la criminalità organizzata, rafforzando nel contempo la resilienza delle comunità locali.

²² <https://www.europol.europa.eu/empact>.

Settori prioritari da affrontare:

1.1. Colpire i gruppi criminali organizzati ad alto rischio in tutta l'UE e nei mercati della droga transfrontalieri e smantellare i modelli commerciali criminali, in particolare quelli che favoriscono la collaborazione tra i diversi gruppi della criminalità organizzata.

1.2. Proventi e strumenti dei gruppi della criminalità organizzata operanti nei mercati della droga e riutilizzo a scopo sociale dei beni confiscati.

1.3. Cooperazione internazionale con regioni o paesi terzi e coinvolgimento delle agenzie dell'UE pertinenti.

2. Rafforzare l'individuazione del traffico illecito di grandi quantitativi di droga e precursori di droga ai punti di ingresso e di uscita dall'UE

I mercati della droga nell'UE devono essere considerati in un'ottica sia globale che regionale²³. A seconda delle regioni esistono problematiche specifiche che fanno di alcuni punti di ingresso e di uscita dall'UE - via mare, via terra o via aria - un'importante priorità a livello di traffico illecito di grandi quantitativi di droga e di precursori, tra cui nuove sostanze chimiche non controllate né monitorate. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata ai precursori "di progettazione"²⁴, dal momento che attualmente tali sostanze sono utilizzate prevalentemente per la produzione illecita di droghe sintetiche nell'UE e rappresentano un problema particolare per le autorità di contrasto. I punti di ingresso e di uscita (hub) utilizzati per il traffico di droga, su container o come merce trasportata, possono perturbare il commercio nell'UE, alimentare la corruzione e nuocere alla buona governance. Inoltre, le frontiere esterne dell'UE (marittime, terrestri e aeree) hanno vulnerabilità intrinseche che possono essere sfruttate dai trafficanti di droga. In particolare, le aree del demanio marittimo e aeronautico che circondano le frontiere dell'UE sono di importanza strategica per il monitoraggio di pratiche illecite ad opera dei trafficanti di droga. Oltre il 70 % delle frontiere esterne dell'UE è marittimo.

Pertanto, i principali porti, aeroporti e punti di ingresso e di uscita dall'UE notoriamente utilizzati come hub per il traffico di grandi quantitativi di droga dovrebbero essere inseriti in un elenco altamente prioritario per le azioni mirate al narcotraffico. Le misure previste dovrebbero includere un'analisi rafforzata dei rischi doganali per i container e le merci trasportate, la definizione di profili, la condivisione delle informazioni di intelligence e una cooperazione efficace tra le agenzie dell'UE pertinenti e tra queste ultime e le autorità di contrasto, le dogane, i servizi degli Stati membri preposti ai controlli di frontiera e le agenzie pertinenti dei paesi partner. Il miglioramento dello scambio di informazioni e una più stretta cooperazione tra le autorità doganali e di polizia sono stati ritenuti fondamentali nella lotta al narcotraffico. Occorre inoltre prestare attenzione all'ulteriore sviluppo e ampliamento delle misure anticorruzione rispetto ai suddetti hub,

²³ L'evoluzione della produzione di droga in America latina e in Afghanistan ha un chiaro impatto sul mercato della droga nell'UE. La Cina (e in minor misura l'India) è un importante paese d'origine dei precursori di droga e delle nuove sostanze psicoattive. Alcuni gruppi della criminalità organizzata operanti in paesi a noi vicini, come il Marocco, la Turchia e i Balcani occidentali, sono strettamente collegati a gruppi etnici residenti nell'UE e ciò sta modificando le dinamiche dell'offerta di droga. L'Africa è importante per il suo ruolo crescente come area di traffico e di transito. Cfr. nota 1.

²⁴ Parenti stretti dei precursori di droga classificati, i precursori di progettazione (*designer-precursors*) sono appositamente concepiti per eludere i controlli da parte delle autorità.

nonché al rilevamento di eventuali effetti di spostamento del traffico dovuti a interventi efficaci.

In secondo luogo, è importante monitorare le frontiere marittime, terrestri e aeree utilizzate per attraversamenti illeciti nel contesto del traffico di stupefacenti. In tal senso è opportuno rafforzare le attività che consentono di conoscere la situazione di tutte le frontiere esterne dell'UE, anche nell'ambito di Frontex, in cooperazione con gli Stati membri. Le frontiere aeree e marittime dovrebbero avere la priorità a causa delle loro vulnerabilità intrinseche, della sorveglianza limitata ivi esercitata e dell'importanza strategica che rivestono lo spazio aereo generale²⁵, l'Oceano Atlantico e il Mar Mediterraneo. Durante la pandemia di COVID-19, il trasporto marittimo è proseguito senza reali ostacoli e i gruppi della criminalità organizzata operanti nel trasporto di grandi quantitativi di droga verso l'Europa hanno continuato a sfruttare le opportunità di traffico disponibili²⁶. Attività quali quelle condotte dal Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo (MAOC-N) vanno rafforzate ed ampliate, ad esempio monitorando le navi e gli aeromobili di interesse che trasportano droghe illecite in alto mare e nello spazio aereo intorno alle frontiere marittime e allo spazio aereo dell'UE, notoriamente utilizzati per scopi illeciti, con l'obiettivo di intercettarli prima di aver raggiunto il primo porto d'ingresso nell'UE o nel momento in cui lo raggiungono. In tale contesto, lo spazio aereo generale rappresenta un rischio anche per la stessa sicurezza dell'UE ed è sempre più utilizzato in modo illecito da parte dei trafficanti di droga, rimanendo tuttavia insufficientemente controllato. Per migliorare i servizi di intelligence e la capacità d'intervento in tempo reale degli Stati membri e delle agenzie dell'UE incaricate della sicurezza delle frontiere, la cooperazione internazionale nel settore del traffico marittimo e aereo rimarrà fondamentale.

Settori prioritari da affrontare:

2.1. Traffico di stupefacenti all'interno e all'esterno dell'UE tramite canali commerciali consolidati (canali legali).

2.2. Attraversamento illecito o non dichiarato delle frontiere dell'UE.

3. Rendere più efficace il monitoraggio dei canali logistici e digitali utilizzati per la distribuzione di quantitativi medio-piccoli di droga e aumentare, in stretta collaborazione con il settore privato, i sequestri di sostanze illecite introdotte clandestinamente attraverso tali canali

Il mercato della droga è sempre più digitalizzato. Sia il web visibile che i criptomercati sono utilizzati per vendere droga online, analogamente ai social media e alle applicazioni di comunicazione mobile. L'uso di tali tecnologie ha reso molto più semplice la distribuzione di droghe, di nuove sostanze psicoattive, di precursori e di attrezzature necessarie per la produzione di stupefacenti ed è diventato fonte di nuove criticità per l'azione di contrasto e per i servizi di sanità pubblica. Il narcotraffico tramite servizi postali o di corriere espresso interessa tutti gli Stati membri e in vari paesi si sta

²⁵ Il trasporto aereo comprende i voli di linea, compresi i voli passeggeri e merci che operano su rotte regolari, e l'aviazione generale, che comprende tutti gli altri voli civili, commerciali e privati.

²⁶ Cfr. nota 5.

assistendo ad un aumento considerevole di lettere e pacchi contenenti droga²⁷. L'instradamento specifico degli invii postali può variare notevolmente e, in particolare, può seguire un percorso diretto, dal luogo di provenienza al luogo di destinazione, o passare da piattaforme di transito all'interno dell'UE o da siti esterni all'UE. Tali invii possono provenire dall'interno dell'UE o varcare le frontiere esterne dell'UE.

È quindi necessario migliorare e coordinare il monitoraggio e l'analisi delle minacce dovute alla facilità di procurarsi droga attraverso le piattaforme dei social media, le app, i mercati online e i criptomercati²⁸, nonché l'uso dei pagamenti online (comprese le criptovalute) e la comunicazione digitale criptata. In quest'ottica va rafforzato il dialogo con il settore privato.

In secondo luogo, è necessario un controllo più rigoroso delle spedizioni contenenti sostanze illecite, in stretta collaborazione con i servizi postali e di corriere espresso. Il ruolo delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale può essere esaminato nel quadro del miglioramento dei controlli e delle procedure, compresa la valutazione del rischio degli invii postali²⁹, con la possibilità di applicare pienamente i dati elettronici avanzati a tutti i prodotti provenienti dai principali paesi d'origine (del mondo e dell'UE).

In terzo luogo, i collegamenti ferroviari transfrontalieri, le vie fluviali tra un paese e l'altro e lo spazio aereo generale, attualmente non sufficientemente controllati dalle autorità di contrasto, possono essere sfruttati come possibili canali per il traffico di droga. È necessaria un'opera di sensibilizzazione più ampia per rafforzare sia il monitoraggio che le indagini mirate, basate sul rischio, nei porti marittimi e fluviali più piccoli, negli aerodromi locali/di piccole dimensioni e nelle stazioni ferroviarie.

Settori prioritari da affrontare:
3.1. Mercati digitalizzati della droga.
3.2. Servizi postali e di corriere espresso.
3.3. Ferrovie e vie fluviali in tutta l'UE e spazio aereo generale.

4. Smantellare la produzione e la trasformazione degli stupefacenti, prevenire il dirottamento e il traffico dei precursori di droga per la produzione di droghe illecite e porre fine alla coltivazione illegale

La produzione di droga comporta rischi per la salute e la sicurezza e danni all'ambiente. Prevenire la produzione di droghe in Europa e nei paesi partner contribuirà in modo significativo a ridurre l'offerta e la disponibilità di droghe nel mercato interno dell'UE e per l'esportazione. Il ruolo dell'UE quale importante area di produzione di droghe

²⁷ Per ulteriori informazioni, cfr. nota 1.

²⁸ Secondo le stime, ad esempio, le offerte sui criptomercati sarebbero collegate per circa due terzi alla droga e per il terzo restante a tutta una serie di altri beni e servizi illeciti. Per saperne di più sui mercati digitalizzati delle droghe si veda la nota 1.

²⁹ Per invio postale si intende un invio, provvisto di indirizzo, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali. Oltre agli invii di corrispondenza, si tratta ad esempio di libri, cataloghi, giornali, periodici e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale.

sintetiche e cannabis provoca anche danni all'ambiente, in particolare a causa dello scarico di rifiuti chimici e dei rischi ai quali sono esposti sia i soggetti coinvolti che le comunità che vivono nei luoghi di produzione. Ogni anno, tonnellate di rifiuti chimici provenienti dalla produzione di droghe sintetiche sono smaltite in discariche illegali. Secondo le stime, ad esempio, la produzione di 1 kg di amfetamina produrrebbe tra i 20 e i 30 kg di rifiuti³⁰. Una notevole quantità di rifiuti proviene inoltre dalla produzione di alcuni precursori da prodotti chimici alternativi, ancor prima che il processo di produzione delle droghe sintetiche abbia luogo.

Ciò premesso, occorrono ulteriori sforzi da parte delle autorità di contrasto per individuare e smantellare i laboratori di droghe sintetiche illegali e bloccare le esportazioni di droghe prodotte nell'UE. Per quanto riguarda i danni all'ambiente, è fondamentale affrontare le conseguenze ambientali, i rischi per la salute e i costi associati ai rifiuti chimici generati dalla produzione di droga sintetica, come riconosciuto anche da EMPACT. È ormai assodato che la portata dei danni globali all'ambiente è elevata, ma sono necessari ulteriori investimenti a livello di monitoraggio e ricerca per comprendere meglio le sfide crescenti in questo settore³¹. Infine, le questioni relative al dirottamento dei precursori di droga e allo sviluppo di precursori di progettazione devono essere affrontate a livello europeo.

In secondo luogo, attualmente un numero sempre crescente di siti di coltivazione della cannabis viene scoperto e distrutto all'interno dell'UE o nei paesi ad essa più vicini³². Le autorità di contrasto dovrebbero rafforzare le misure adottate per meglio ostacolare la coltivazione di piante destinate alla produzione di droghe illecite. Occorre inoltre contrastare, nei paesi terzi, l'attività di coltivazione di tali piante con possibili implicazioni per l'UE, in particolare i papaveri da oppio per la produzione di eroina e le piante di coca per la produzione di cocaina, impegnandosi nella promozione di misure di sviluppo alternative. Si tratta, in particolare, di affrontare le cause profonde alla base delle economie create dalle droghe illecite, mediante un approccio integrato che combini azioni riguardanti lo sviluppo rurale, la riduzione della povertà, lo sviluppo socioeconomico, la promozione dell'accesso alla terra e ai diritti fondiari, la tutela dell'ambiente e i cambiamenti climatici, la promozione dello Stato di diritto, la sicurezza e la buona governance, nel pieno rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, e un impegno a favore della parità di genere. È necessario monitorare anche le nuove minacce potenziali, come la produzione di metamfetamina basata sull'estrazione di efedrina e pseudoefedrina dalle piante coltivate nelle regioni tradizionalmente produttrici di oppio, e l'introduzione di nuove varietà, modificate o più potenti, di droghe di origine vegetale già diffuse, come la cannabis e la coca, studiandone le possibili implicazioni per l'UE.

Settori prioritari da affrontare:
--

4.1. Produzione di droghe sintetiche e danni ambientali.
--

4.2. Coltivazione all'interno e all'esterno dell'UE.
--

³⁰ Cfr. nota 1, pag. 162.

³¹ In linea con la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente.

³² Per ulteriori informazioni, cfr. nota 1.

B) PREVENZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

5. Prevenire il consumo di droga, rafforzare la prevenzione della criminalità e sensibilizzare i cittadini e le comunità riguardo agli effetti dannosi che ne derivano

La domanda di stupefacenti è in aumento. La natura illegale del mercato della droga fa sì che chi fa uso di droghe sia potenzialmente esposto a un'ampia serie di danni, che possono estendersi anche alle famiglie e alle comunità di appartenenza. Sono perciò essenziali programmi onnicomprensivi di prevenzione e sensibilizzazione. Sono già disponibili molti programmi riguardanti l'individuazione precoce e l'intervento tempestivo, la promozione di stili di vita sani e la prevenzione, alcuni dei quali sono finanziati da diversi Fondi dell'UE³³. Sono tuttavia necessarie ulteriori strategie che creino resilienza tra la popolazione in generale e siano rivolte alle persone più vulnerabili. Nonostante i programmi già in corso, tali strategie sono ancora assenti in alcune zone o includono misure la cui efficacia non è stata ancora solidamente dimostrata. La violenza causata dal traffico di stupefacenti, compresi gli omicidi, contribuisce a creare una sensazione di insicurezza all'interno delle comunità, analogamente ai mercati della droga palesi. Secondo i dati sugli omicidi connessi alla droga di cui si dispone, si tratterebbe di un fenomeno su larga scala in vari paesi dell'UE³⁴. A causa dell'evoluzione del modello imprenditoriale utilizzato dai gruppi della criminalità organizzata, il mercato europeo della droga rischia di diventare un fattore in grado di favorire l'aumento della violenza nelle nostre comunità e le pratiche corruttive all'interno dell'UE. Le misure di confinamento della COVID-19 potrebbero aggravare questa tendenza, accentuando la rivalità tra le bande collegate al mondo della droga.

Di conseguenza, è opportuno dare la priorità a misure basate su dati concreti miranti alla prevenzione e al sostegno dei gruppi che rischiano di sperimentare l'uso di droghe e di sviluppare dipendenza, facendo leva sulla conoscenza scientifica dei soggetti maggiormente a rischio e degli approcci che si sono dimostrati efficaci. Le scuole e i giovani saranno un importante gruppo di destinatari delle attività di prevenzione. È tuttavia necessaria un'attenzione particolare anche per i gruppi identificati come particolarmente vulnerabili, compresi i bambini e i giovani che vivono in famiglie in cui i genitori hanno precedenti di disturbi provocati dall'abuso di sostanze, le persone affette da disturbi mentali o da diverse forme di sindrome da dolore/stanchezza cronica, i senzatetto, i migranti e i minori non accompagnati e i giovani già alle prese con il sistema della giustizia penale. Vanno infine prese in considerazione le esigenze delle donne vulnerabili ai problemi di droga.

In secondo luogo, è importante riconoscere l'impatto della criminalità legata alla droga e contrastare le minacce insite in tale tipo di criminalità, come la violenza, le intimidazioni e la corruzione e il loro effetto negativo sull'economia legale. È inoltre necessario combattere lo sfruttamento dei gruppi vulnerabili e dei tossicodipendenti da parte dei gruppi della criminalità organizzata. La lotta e la prevenzione di tali minacce costituisce una sfida importante che richiede azioni concertate a livello dell'UE e in vari settori.

³³ Per una panoramica dettagliata dei programmi d'intervento in materia di droga, si consulti la banca dati dell'OEDT sugli interventi in materia di droga, comprese le misure di prevenzione, che figura sul portale delle buone pratiche: <https://www.emcdda.europa.eu/best-practice/evidence-summaries>.

³⁴ Per ulteriori informazioni, cfr. nota 1.

In terzo luogo, un intervento di sensibilizzazione mirato, che includa la promozione di stili di vita sani tra i giovani, i bambini e i gruppi vulnerabili, è importante per aumentare la resilienza della popolazione ai problemi legati alla droga. Gli obiettivi dell'intervento potrebbero comprendere anche il miglioramento del livello complessivo di conoscenza riguardo agli effetti delle droghe e alle tossicodipendenze in generale. Si potrebbe inoltre affrontare l'aspetto della stigmatizzazione legata al consumo di droga, soprattutto perché essa può incidere negativamente sulla salute mentale e fisica del tossicodipendente, dissuadendolo dal sottoporsi a un eventuale trattamento. Un intervento di sensibilizzazione efficace sulle droghe dovrebbe essere adeguato alla capacità di comprensione dei minori, affinché essi possano capire meglio i pericoli e le conseguenze a lungo termine dell'abuso di sostanze; dovrebbe inoltre sfruttare appieno i nuovi canali di comunicazione digitali innovativi, essere adeguato al contesto sociale locale e alle esigenze dei gruppi di popolazione destinatari e basarsi su prove e valutazioni scientifiche.

Settori prioritari da affrontare:

5.1. Misure preventive miranti a ridurre l'esposizione alla droga e a migliorare la protezione e la resilienza dei gruppi più esposti al rischio di sviluppare problemi/dipendenze a lungo termine.

5.2. Prevenzione dei reati legati alla droga con particolare attenzione alla necessità di prevenire la violenza e limitare la corruzione.

5.3. Aumento della resilienza e riduzione della stigmatizzazione.

C) AFFRONTARE I DANNI CONNESSI ALLA DROGA

6. Migliorare l'accesso ad opzioni terapeutiche che soddisfino la gamma di esigenze sanitarie e di riabilitazione delle persone che hanno subito danni derivanti dal consumo di sostanze

Il consumo problematico di sostanze è una condizione cronica e spesso ricorrente che può causare gravi danni non solo alla persona interessata, ma anche alla famiglia e alla comunità in generale. Tra i tossicodipendenti, la poliassunzione di droghe è un fenomeno comune che può aumentare i rischi per la salute e complicare l'attuazione di interventi efficaci. Tra coloro il cui consumo di droga si è trasformato in dipendenza, i problemi di salute mentale e le comorbilità fisiche sono comuni e spesso si associano alla difficoltà di mantenere un'occupazione regolare o un alloggio sicuro. In molti paesi, tuttavia, la disponibilità di cure per la tossicodipendenza è ancora troppo limitata e la possibilità di farvi ricorso è ancora ostacolata³⁵. È altresì importante riconoscere che il trattamento della tossicodipendenza va affiancato ad altri servizi di assistenza socio-sanitaria. Sono necessari servizi globali e integrati che riconoscano il consumo di sostanze come un problema di salute e facciano leva anche su una serie di altri servizi di assistenza socio-sanitaria, ad esempio i servizi di sostegno all'alloggio, al lavoro e all'istruzione. Tale necessità si rivelerà sempre più importante a causa dell'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19.

³⁵ Questo problema è riconosciuto a livello internazionale, tanto che il rafforzamento della prevenzione e il trattamento della tossicodipendenza sono stati inclusi come obiettivo (3.5) tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Per i suddetti motivi, è necessario eliminare le barriere che ostacolano l'accesso alle cure facendo in modo che i servizi sanitari e sociali siano non solo sufficientemente disponibili, ma anche adeguati alle esigenze dei loro gruppi di utenti. Per ridurre tali barriere si dovrebbe tener conto delle caratteristiche principali del gruppo destinatario, quali i fattori demografici (ad esempio, l'età, il genere, l'istruzione, il contesto culturale), situazionali (ad esempio, la povertà, la situazione familiare, la cerchia sociale, il contesto migratorio) e personali (ad esempio, la salute fisica e mentale, il benessere psicologico). È opportuno prendere in considerazione anche l'opportunità di prevedere un servizio di assistenza psicologica e trattamenti rivolti alle esigenze specifiche dei minori.

In secondo luogo, è necessario adottare misure volte ad individuare meglio e a rimuovere gli ostacoli incontrati dalle donne³⁶ nel prendere contatto e nell'interagire con i servizi di trattamento e di riabilitazione. Tra questi: la violenza domestica, i traumi, la stigmatizzazione, problemi di salute fisica e mentale e problemi connessi a uno stato di gravidanza e alla cura dei figli - ostacoli che possono essere aggravati dai suddetti fattori demografici, situazionali e personali. Per essere efficaci, i servizi offerti dovrebbero tener conto delle esigenze specifiche e delle esperienze di vita delle donne tossicodipendenti e riconoscere che i loro modelli di consumo e i loro problemi possono essere diversi da quelli degli uomini, compresa una possibile maggior incidenza di problematiche associate all'uso di medicinali soggetti a prescrizione medica. È inoltre necessario prendere in considerazione l'eventualità di offrire servizi esclusivamente destinati alle donne o altre forme di servizi specializzati, ad esempio modelli di partenariato che operino in stretta collaborazione con i prestatori di cure e servizi per donne vulnerabili o vittime di violenza domestica.

In terzo luogo, è opportuno riconoscere la diversità evidente tra i vari consumatori di droga e adottare misure che prevedano un'offerta di servizi in grado di far fronte a tale diversità, tenendo conto delle esigenze dei vari gruppi in relazione al consumo problematico di stupefacenti. Nei gruppi specifici con esigenze più complesse figurano i consumatori "inveterati" di sostanze, che appartengono a una fascia di popolazione in via di invecchiamento, le persone con problemi dovuti al consumo di sostanze e con problemi di salute mentale associati, i senzatetto e le donne vulnerabili. Per interagire in modo efficace con questi gruppi occorrono modelli di assistenza che riconoscano la necessità di partenariati trasversali tra i prestatori di servizi di assistenza socio-sanitaria e i gruppi di pazienti/prestatori di assistenza.

Settori prioritari da affrontare:
6.1. Accesso e offerta di servizi di trattamento e riabilitazione basati sulle esigenze individuali.
6.2. Trattamenti mirati alle esigenze specifiche delle donne.
6.3. Modelli di assistenza appropriati per i gruppi con esigenze più complesse.

7. Aumentare l'efficacia degli interventi di riduzione del rischio e del danno allo scopo di proteggere la salute dei tossicodipendenti e della popolazione

³⁶ In linea con la comunicazione della Commissione COM(2020) 152 del 5.3.2020 "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025".

Per proteggere le persone che fanno uso di droghe e la popolazione dai danni associati al consumo di stupefacenti è necessario un quadro d'intervento trasversale nei diversi settori in cui possono manifestarsi i danni e i rischi: un quadro che, nel tempo, possa contribuire al conseguimento di migliori risultati sia sanitari che sociali. Tra i principali obiettivi potenziali degli interventi in questo settore figurano misure volte a ridurre il rischio di infezioni da HIV/AIDS o da epatite virale tra le persone che fanno uso di droghe iniettabili, azioni di prevenzione delle overdose e approcci che incoraggiano i tossicodipendenti ad adottare comportamenti meno a rischio e a perseguire obiettivi di salute e sicurezza. Un problema altrettanto importante riguarda gli effetti a lungo termine del consumo di droghe sui cervelli giovani, ancora in via di sviluppo, come quelli degli adolescenti. Occorre rafforzare le misure volte a limitare il rischio di incidenti stradali tra le persone che guidano sotto l'effetto di droghe o di droghe combinate ad alcol. Un quadro di riduzione del danno dovrebbe privilegiare l'offerta di alternative a misure coercitive che possano contribuire a ridurre i livelli di utilizzo delle sostanze, i tassi di recidiva nel commettere reati, gli oneri amministrativi e finanziari e i costi sociali.

Alla luce di ciò, risulta necessario ampliare le iniziative di contenimento del danno. Programmi di distribuzione di aghi e siringhe, terapie sostitutive in caso di dipendenza da oppioidi, locali da destinare al consumo e altre misure innovative di comprovata efficacia per la riduzione del danno, oltre a test accessibili per il virus dell'epatite C (HCV), possono essere interventi efficaci in grado di prevenire infezioni trasmissibili per via ematica tra le persone che fanno uso di droghe iniettabili. Si tratta di interventi chiave che mirano a debellare l'epidemia di HIV/AIDS e ad estirpare la minaccia per la salute pubblica rappresentata dall'epatite virale in chi si inietta droga, impedendo l'insorgere di nuove infezioni, offrendo l'opportunità di controllare mediante test le popolazioni ad alto rischio e permettendone l'instradamento verso i servizi di assistenza sanitaria.

In secondo luogo, l'uso improprio di farmaci prescritti controllati può riguardare persone di ogni estrazione sociale, provenienti da contesti e comunità differenti. Il dirottamento delle droghe sostitutive per il trattamento della dipendenza da oppioidi dall'uso cui sono destinate all'impiego non terapeutico e alla vendita sul mercato delle droghe illecite desta particolare preoccupazione. Altrettanto preoccupante è però l'uso potenzialmente improprio di altri farmaci psicoattivi, in particolare quelli utilizzati per alleviare il dolore. Ulteriore apprensione riguarda la fabbricazione a volte illegale delle sostanze medicinali o il loro acquisto su siti online gestiti al di fuori dell'UE. L'uso delle sostanze "dirottate" è stato associato ad episodi di overdose letale e non letale e a un aumento della dipendenza, spesso da oppioidi. Al tempo stesso, tuttavia, è importante che le strategie adottate in questo settore garantiscano la disponibilità di farmaci e di altre sostanze controllate per scopi terapeutici e scientifici appropriati.

In terzo luogo, la cooperazione con i paesi terzi, le regioni e le organizzazioni regionali competenti dovrebbe anche occuparsi degli aspetti del problema della droga legati alla salute, in particolare degli effetti degli interventi di riduzione della domanda e dell'offerta sui consumatori di droga e sulla popolazione. Trattamento, riduzione del danno e soluzioni alternative alle sanzioni coercitive dovrebbero figurare permanentemente all'ordine del giorno dei dialoghi specifici in materia di droga con le regioni o i paesi terzi in cui tali misure non sono ancora in vigore.

In quarto luogo, la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti è un problema di sicurezza stradale, in quanto compromette la capacità di guidare e aumenta il rischio di

incidenti. Occorre fare di più per migliorare l'esecuzione di test sulle persone che guidano sotto l'effetto di droghe. È inoltre necessaria un'azione di sensibilizzazione che metta in luce i rischi della guida in stato di alterazione dovuto all'uso di droghe. Tale settore richiede ulteriori azioni di ricerca e sviluppo per individuare e valutare l'efficacia delle risposte politiche e operative, compreso lo sviluppo di test di misurazione e di strumenti più economici per accertare l'assunzione di droga.

In quinto luogo, anche se ormai tutti gli Stati membri ricorrono almeno ad una misura alternativa alle sanzioni coercitive³⁷, è necessario intensificare gli sforzi e rendere consueta l'attuazione di alternative efficaci alle sanzioni coercitive per i tossicodipendenti che commettono reati. In questo campo sono necessari dati più completi e approfonditi.

In sesto luogo, l'overdose e altre forme evitabili di mortalità associate al consumo di droga rappresentano il danno più grave del consumo di stupefacenti³⁸. Ancor oggi, le risposte adottate difettano chiaramente di un intervento efficace di riduzione del rischio di overdose, con un numero di casi mortali tuttora elevato in molti paesi e, in alcuni, persino in aumento. Nonostante alcuni progressi potenzialmente importanti realizzati di recente, ad esempio, il ricorso più ampio ad antagonisti degli oppioidi come il naloxone, che garantisce la disponibilità e promuove l'uso adeguato di tale farmaco nella risposta o nell'intervento in caso di overdose, resta indispensabile. Alcune difficoltà, infine, riguardano l'incompletezza dei dati sui decessi per overdose nell'UE per motivi collegati, ad esempio, a omissioni sistematiche nella segnalazione, mancanza di capacità tossicologiche e processi di registrazione che causano ritardi nella comunicazione dei dati.

Settori prioritari da affrontare:
--

7.1. Infezioni legate all'uso di droghe.
--

7.2. Uso improprio di farmaci, accesso a sostanze controllate destinate esclusivamente a scopi medici e scientifici e loro possibile dirottamento verso altri usi.
--

7.3. Cooperazione internazionale mirante a proteggere la salute dei tossicodipendenti.
--

7.4. Guida in stato di alterazione per uso di droghe.

7.5. Alternative a sanzioni coercitive.

7.6. Decessi connessi alle droghe e per overdose.

8. Sviluppare un approccio equilibrato e globale al problema dell'uso di stupefacenti in ambito carcerario (riduzione della domanda e limitazione dell'offerta)

³⁷ Le alternative alle misure coercitive sono definite come misure che prevedono una qualche componente riabilitativa o che sono in realtà dei "non interventi" (ad esempio, la decisione di non citare in giudizio o di non perseguire l'interessato), analogamente a quelle utilizzate in alternativa alla reclusione o ad altri tipi di sanzioni (ad esempio, la sospensione della pena associata ad un trattamento terapeutico). Cfr. conclusioni del Consiglio del marzo 2018 sulle alternative alle sanzioni coercitive, documento 6931/18.

³⁸ Nel 2017, nell'UE vi sono stati almeno 8 238 decessi per overdose dovuta all'uso di una o più droghe illecite. Cfr. OEDT (2019), *European Drug Report* (Relazione europea sulle droghe), pag. 79.

I tossicodipendenti sono una parte considerevole dell'intera popolazione carceraria. La maggior parte dei detenuti ha fatto uso di droghe illecite in un momento o nell'altro della propria vita e molti hanno una dipendenza cronica e problematica. Anche se alcuni interrompono o riducono l'uso di droghe quando entrano in un istituto penitenziario, altri iniziano a farne uso o adottano comportamenti ancor più dannosi proprio mentre sono in carcere. Oltre all'alta incidenza dei problemi dovuti alla tossicodipendenza, i detenuti hanno anche una salute più cagionevole rispetto alla popolazione in genere, con una maggior prevalenza di infezioni trasmissibili per via ematica e alti tassi di disturbi mentali. Per i consumatori di oppioidi il rischio di morire di overdose aumenta notevolmente nel periodo successivo alla scarcerazione, a causa degli elevati tassi di recidiva e della minor tolleranza agli oppioidi. Occorre individuare e smantellare i vasti canali di distribuzione degli stupefacenti all'interno delle carceri e identificare e neutralizzare i soggetti che li fanno funzionare.

È pertanto necessario assicurare la continuità del trattamento, della riabilitazione e del recupero dei tossicodipendenti autori di reati sia durante che dopo la detenzione e, infine, sostenerne il reinserimento sociale. Lo sviluppo di un modello di assistenza costante, adeguato ad ogni Stato membro e ambiente carcerario, e l'introduzione di un periodo di prova potrebbero essere essenziali per consentire ai detenuti di accedere ai diversi tipi di accompagnamento di cui hanno bisogno ai fini del conseguimento dei loro obiettivi di recupero personale durante la detenzione, ridurre i rischi e promuovere un dialogo costante con i servizi di cura e riabilitazione una volta scontata la pena.

In secondo luogo, lo smantellamento dei canali di distribuzione degli stupefacenti (e di altri oggetti illegali) nelle carceri e l'individuazione di chi vi partecipa dovrebbero essere prioritari. In questo senso, la collaborazione con le autorità di contrasto, la condivisione delle informazioni, la lotta alla corruzione, l'uso dei dati di intelligence e i test antidroga potrebbero costituire la base per un intervento efficace.

Settori prioritari da affrontare:
--

8.1. Continuità dell'assistenza in ambito carcerario e periodi di prova.
--

8.2. Riduzione dell'offerta di stupefacenti nelle carceri.
--

IV. Governance, attuazione e monitoraggio dell'agenda dell'UE in materia di droga

L'agenda dell'UE in materia di droga è accompagnata da un piano d'azione che, nello stesso periodo di attuazione, ne traduce le priorità strategiche in azioni e misure operative concrete. Tale piano tiene conto degli aspetti sia interni che esterni necessari per realizzare gli obiettivi dell'agenda dell'UE in materia di droga. Nell'intento di migliorare la sicurezza e la salute a fronte delle problematiche del fenomeno della droga, le azioni previste dal piano d'azione dovrebbero contribuire anche all'attuazione della strategia sull'Unione della sicurezza e degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile applicabili.

La figura 1 mostra i principali attori coinvolti nella politica in materia di droga (che definiscono e contribuiscono alla definizione delle priorità politiche nell'ambito dell'agenda), nell'attuazione strategica e operativa (attuazione delle azioni definite come

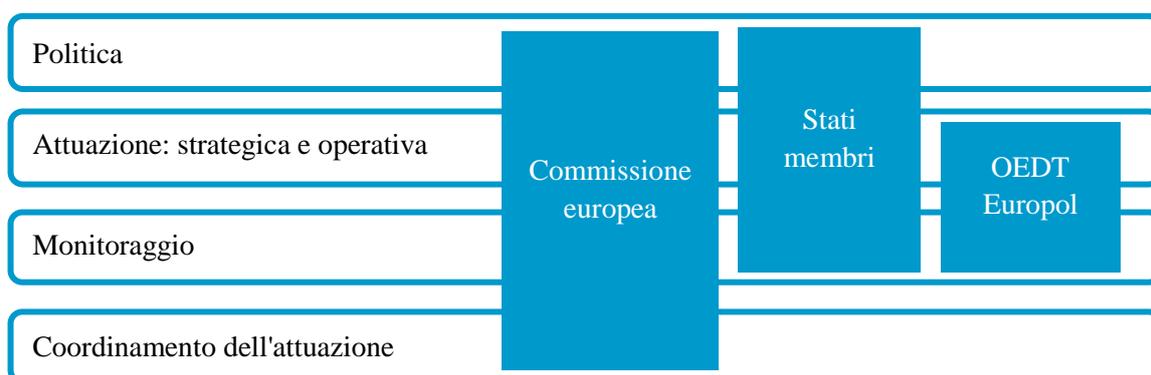
prioritarie nel piano d'azione in materia di droga), nel monitoraggio (sostegno nel valutare i progressi compiuti) e nel coordinamento dell'attuazione.

È necessario rafforzare il coordinamento all'interno e tra le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE pertinenti, gli Stati membri e la società civile. Al fine di perseguire l'approccio e gli obiettivi dell'agenda dell'UE in materia di droga, occorre inoltre una cooperazione internazionale rafforzata tra l'UE, le regioni e i paesi terzi, le organizzazioni e gli organismi internazionali, nonché a livello multilaterale³⁹. Il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) riveste un ruolo fondamentale nel sostenere tali iniziative, anche attraverso le delegazioni dell'UE e gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC), quali le missioni e le operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e la rete di esperti in materia di antiterrorismo/sicurezza.

Dovrebbe essere inoltre garantito un dialogo con il Forum europeo della società civile sulla droga nell'attuare, valutare e contribuire alla definizione di politiche in materia di droga a livello dell'UE e internazionale.

Prima che si concluda il periodo di attuazione dell'agenda dell'UE in materia di droga, nel 2025, la Commissione europea effettuerà una valutazione indipendente dell'agenda e del piano d'azione dell'UE in materia di droga, tenendo conto dei contributi di tutti gli attori coinvolti nella governance e di altri portatori di interessi, in vista del futuro sviluppo della politica dell'UE in questo settore.

Figura 1: Quattro livelli di governance



Le risorse dovrebbero essere destinate in misura proporzionale alle priorità strategiche, ai settori e agli interventi che hanno maggiori probabilità di conseguire gli obiettivi dell'agenda dell'UE in materia di droga a livello dell'UE, nazionale e locale. La necessità di trovare un metodo per misurare l'efficacia globale della risposta al problema della droga è quindi importante. I finanziamenti a sostegno delle priorità stabilite nell'agenda dovrebbero provenire da fonti di finanziamento intersettoriali dell'UE, tra cui in particolare il Fondo sicurezza interna, il programma "UE per la salute" (EU4Health), il Fondo sociale europeo Plus, il programma Giustizia, la componente relativa alla ricerca in materia di sicurezza del programma Orizzonte Europa, i fondi della politica di coesione, il programma Europa digitale e il programma Diritti e valori.

³⁹ L'attribuzione delle azioni agli Stati membri nel piano d'azione in materia di droga lascia impregiudicata la ripartizione delle competenze prevista dai trattati, in particolare per quanto concerne l'azione esterna in materia di politica relativa alla droga.

Il monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione dell'agenda e del piano d'azione dell'UE in materia di droga sarà sostenuto da un sistema coordinato di monitoraggio, valutazione e ricerca. Il livello dei progressi raggiunti nell'esecuzione delle priorità strategiche e delle relative azioni descritte nel piano d'azione sarà determinato usando indicatori di prestazione connessi ad ogni singola priorità strategica⁴⁰. Con il sostegno dell'OEDT e di altre agenzie e organi dell'UE, la Commissione europea monitorerà e coordinerà, ove opportuno, l'attuazione dell'agenda.

V. Conclusione

La Commissione sta ponendo le risposte dell'UE alla criminalità organizzata e ai problemi della droga al centro dell'agenda politica dell'Unione, mettendosi in tal modo alla guida di un nuovo approccio strategico in questo settore. Collaborare sarà fondamentale. A tal fine occorrerà rafforzare sempre di più la cooperazione tra tutti gli attori, nonché tra le autorità a livello locale, nazionale e dell'UE. Continueremo a unire le nostre forze con i partner mondiali. A livello dell'UE, la Commissione darà nuovo impulso al ruolo dell'OEDT per garantire che tale agenzia svolga un ruolo più incisivo in tutte le priorità politiche in materia di droga. La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'agenda e il piano d'azione dell'UE in materia di droga e a sostenere e sfruttare appieno il potenziale di ogni priorità strategica illustrata. Si tratta di uno sforzo congiunto che va a vantaggio di tutti i cittadini.

⁴⁰ Cfr. allegato 2.