



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 18 aprile 2005

**15074/1/04
REV 1 (it)**

**CORDROGUE 77
SAN 187
ENFOPOL 178
RELEX 564**

NOTA

del: Segretariato generale

al: Consiglio europeo

Oggetto: Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2005-2012)

Prefazione

- 1.** Il 17/18 giugno 2004 il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio ad approvare entro dicembre 2004 delle proposte per una nuova strategia dell'Unione europea in materia di droga per il periodo 2005-2012. Il quadro e le priorità stabiliti dalla nuova strategia dovranno costituire la base di due piani d'azione quadriennali dell'UE in materia di droga consecutivi.
- 2.** La nuova strategia in materia di droga si basa innanzi tutto sui principi fondamentali del diritto dell'Unione europea e riafferma, sotto tutti gli aspetti, i valori su cui è costruita l'Unione: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà, stato di diritto e diritti umani. Essa si prefigge di tutelare e rafforzare il benessere della società e dell'individuo, salvaguardare la salute pubblica, offrire un elevato livello di sicurezza per la popolazione e adottare un approccio equilibrato e integrato nei confronti del problema della droga.
- 3.** La strategia si basa altresì sulle convenzioni delle Nazioni Unite in materia (Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal protocollo del 1972, Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 e Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988), che rappresentano strumenti giuridici fondamentali in materia di droga. Inoltre, la sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sugli stupefacenti, tenutasi nel 1998, ha confermato l'importanza di un approccio integrato ed equilibrato, in cui la riduzione dell'offerta e la riduzione della domanda sono elementi sinergici delle politiche antidroga.
- 4.** La strategia è stata elaborata nel quadro dell'attuale contesto giuridico dei trattati UE e CE in base alle competenze dell'Unione, della Comunità e degli Stati membri, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Essa tiene altresì conto della futura Costituzione dell'Unione europea.

Il problema della droga è vissuto in primo luogo a livello locale e nazionale, ma rappresenta una sfida complessiva che deve essere affrontata in una situazione transnazionale. A tale riguardo, l'azione condotta dall'UE svolge un ruolo importante. A livello generale, gli sforzi dell'UE sono diretti a creare un coordinamento tra tutti i soggetti interessati. Nel settore della salute pubblica, l'azione comunitaria va a completare quella degli Stati membri volta a ridurre i danni alla salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, anche attraverso l'informazione e la prevenzione. Per quanto riguarda i precursori chimici, che possono essere utilizzati per la fabbricazione di sostanze illecite, la legislazione comunitaria fornisce un quadro normativo per il controllo del commercio dei precursori all'interno della Comunità e tra la Comunità e i paesi terzi. Quanto al riciclaggio di denaro, la legislazione comunitaria prevede una serie di misure atte a prevenire anche il riciclaggio dei proventi del traffico di stupefacenti. Nel settore della giustizia e degli affari interni, la cooperazione tra forze di polizia, autorità doganali e organi giudiziari è un elemento essenziale di prevenzione e di lotta al traffico di droga. In tale contesto, l'adozione della decisione quadro sul traffico di stupefacenti è un'iniziativa importante che stabilisce norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti. Infine, nel campo delle relazioni esterne, l'UE è attiva a livello internazionale con una serie di iniziative politiche, come i piani d'azione e il dialogo in materia di droga con varie regioni del mondo, e l'assistenza fornita attraverso i programmi di sviluppo.

5. La strategia dell'Unione europea si prefigge di apportare un valore aggiunto alle strategie nazionali, rispettando nel contempo i principi di sussidiarietà e proporzionalità stabiliti nei trattati. In essa viene sottolineato che gli Stati membri dovrebbero considerare quale impatto possano avere le loro strategie nazionali sugli altri Stati membri, in che modo dette strategie nazionali possano sostenersi a vicenda e infine quale contributo esse siano in grado di fornire al raggiungimento degli obiettivi della strategia stessa. La strategia è inoltre intesa a dare spazio alle dinamiche e alle potenzialità locali, regionali, nazionali e transnazionali e a fare un uso ottimale delle risorse disponibili. Tiene altresì conto dei vincoli di ordine organizzativo e finanziario che gravano sugli Stati membri e sulle istituzioni dell'UE.
6. Infine, la nuova strategia dell'UE in materia di droga si fonda sulla precedente strategia 2000-2004 e sul piano d'azione 2000-2004; essa tiene conto anche della valutazione intermedia del piano d'azione, della risposta che il Consiglio ha dato a tale valutazione e dei risultati della valutazione finale.

1. Introduzione

7. Il problema della droga può essere considerato sotto vari punti di vista, da quello politico a quello sanitario, da quello della ricerca a quello della pratica quotidiana di settore e di cooperazione operativa contro il narcotraffico. In definitiva, la legislazione e le politiche attraverso cui prenderà forma tale approccio devono tenere conto di tutti questi aspetti e riunirli in proposte coerenti e logiche.
8. La situazione attuale dell'UE in materia di droga è descritta nella relazione annuale dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e nella relazione annuale dell'Europol. Le modalità di consumo delle droghe sono sempre state diverse nei 25 Stati membri, soprattutto rispetto alle proporzioni; sono però sorti problemi nuovi in alcuni settori e non si evince dai dati sul consumo alcuna diminuzione significativa nell'uso delle droghe. Tuttavia, l'incidenza dei danni alla salute e della mortalità legata alla droga si è stabilizzata e addirittura ridotta. Sono state potenziate le misure per il trattamento dei tossicodipendenti e si sono diversificati i servizi. Per quanto concerne la riduzione dell'offerta si può concludere che, a dispetto degli sforzi notevoli e spesso coronati da successo, sia a livello nazionale che a livello UE, il traffico di stupefacenti resta uno dei commerci più redditizi per i gruppi della criminalità organizzata nell'UE. Questi fatti sottolineano la necessità di intervenire attivamente nel campo delle droghe nei prossimi anni.
9. I risultati della valutazione finale della strategia e del piano d'azione dell'UE in materia di droga 2000-2004 indicano che sono stati compiuti dei passi in avanti nel raggiungimento di alcuni obiettivi dell'attuale strategia. Inoltre, molte iniziative esposte nel piano d'azione attuale sono già state realizzate o sono in fase di realizzazione. Tuttavia, i dati disponibili non suggeriscono alcuna riduzione significativa nei livelli di consumo degli stupefacenti né in quelli della disponibilità di droga.

I risultati della valutazione finale portano inoltre alle seguenti conclusioni:

- occorre fissare obiettivi e priorità chiari e precisi che possano essere tradotti in indicatori operativi ed in azioni concrete nei futuri piani d'azione, definendo chiaramente responsabilità e scadenze per la loro attuazione;
- occorre realizzare continui progressi nella disponibilità, qualità e comparabilità dell'informazione sull'andamento della situazione in materia di droga;

- gli obiettivi della nuova strategia e dei nuovi piani d'azione in materia di droga dovrebbero essere riflessi nel programma pluriennale di consolidamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- l'obiettivo primario dei lavori del Gruppo orizzontale "Droga" del Consiglio dovrebbe essere quello di far progredire e monitorare l'attuazione degli interventi previsti dai futuri piani d'azione dell'UE in materia di droga, nonché quello di svolgere un ruolo guida nel coordinamento dei lavori degli altri gruppi del Consiglio operanti nel settore della droga.

10. Considerati i trattati, gli altri documenti programmatici europei in materia e l'esperienza dell'ultimo decennio, il Consiglio identifica, per quanto riguarda la droga, due obiettivi generali che si possono sintetizzare come segue:

- l'UE mira a contribuire al conseguimento di un elevato livello di tutela della salute, di benessere e di coesione sociale integrando l'azione degli Stati membri destinata a prevenire e ridurre l'uso di droga, la tossicodipendenza e i danni alla salute e alla società connessi al consumo di sostanze stupefacenti;
- l'UE e i suoi Stati membri intendono assicurare un elevato livello di sicurezza per la popolazione intraprendendo azioni tese a contrastare la produzione e i traffici transfrontalieri di droga e lo sviamento dei precursori, nonché intensificando l'attività di prevenzione dei reati connessi alla droga, per mezzo di forme di collaborazione efficaci nel quadro di un approccio comune.

Nel perseguire gli obiettivi sopra esposti l'UE riconosce la sua parte di responsabilità nel panorama mondiale della droga, sia riguardo al consumo di stupefacenti e di sostanze psicotrope originari di paesi terzi sia riguardo alla produzione e all'esportazione, in particolare, di droghe sintetiche; essa è determinata ad affrontare tali questioni.

11. L'attuale approccio integrato, multidisciplinare ed equilibrato, che consiste nel combinare la riduzione della domanda con la riduzione dell'offerta, continuerà a costituire la base dell'approccio dell'Unione al problema della droga. Tale approccio richiede cooperazione e coordinamento. Data l'orizzontalità del problema, tali elementi andranno ulteriormente sviluppati, oltre che in numerosi settori, tra cui l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione e la giustizia e affari interni, anche nel campo delle relazioni con i paesi terzi e nei consessi internazionali competenti in materia. Inoltre, un approccio equilibrato al problema della droga non può prescindere da un'adeguata consultazione di una vasta gamma di istituzioni scientifiche, professionisti del settore, ONG rappresentative ed esponenti della società civile e delle comunità locali.

12. La strategia dell'UE in materia di droga per il 2005-2012 sottolinea l'importanza di potenziare l'uso degli strumenti esistenti, ma mette anche in risalto la volontà dell'UE di svilupparne di nuovi per affrontare le sfide che potrebbero presentarsi in fase di attuazione.

La strategia propone esplicitamente un approccio "tematico" o "regionale" che può rivelarsi opportuno in taluni casi. Ciò significa che gli Stati membri confrontati ad una problematica comune possono valutare la possibilità di una cooperazione (operativa) rafforzata per affrontarla in maniera efficiente ed efficace. Altri Stati membri, che possono non avere gli stessi problemi, sono liberi di decidere se partecipare o no ad iniziative di questo tipo. Il Consiglio, per il tramite del Gruppo orizzontale "Droga", sarà informato degli sviluppi più significativi di tali iniziative.

13. La strategia si concentra su due politiche principali, la riduzione della domanda e la riduzione dell'offerta, e su due tematiche trasversali: cooperazione internazionale e ricerca, informazione e valutazione. Per facilitare l'attuazione pratica della strategia, verranno redatti due piani d'azione in materia di droga consecutivi basati su questa strategia, in cui saranno descritti interventi ed azioni specifici. La Commissione, consultati l'OEDT e l'Europol, s'impegna a presentare all'inizio del 2005 una proposta di piano d'azione in materia di droga 2005-2008, sul quale sarà consultato il Parlamento europeo e che il Consiglio dovrà approvare. Si procederà inoltre ad un'adeguata consultazione di una vasta gamma di esperti, professionisti e rappresentanti della società civile.

La Commissione elaborerà annualmente una valutazione dei progressi fatti nella realizzazione delle azioni contenute nel piano d'azione, che verrà poi sottoposta all'attenzione del Consiglio. Nel 2008 essa elaborerà una valutazione d'impatto nell'ottica di proporre un secondo piano d'azione per il periodo 2009-2012, sul quale dovrà essere consultato il Parlamento europeo e che il Consiglio dovrà approvare. Lo stesso procedimento verrà adottato nel periodo 2009-2012 finché, nel 2012, la Commissione produrrà una valutazione globale della strategia e dei piani d'azione che sarà presentata al Consiglio ed al Parlamento europeo.

Entrambi i piani d'azione conterranno una griglia in cui si collocano le azioni proposte e il relativo calendario. In funzione della valutazione annuale dei progressi, detta griglia potrà essere modificata ove il panorama della droga nell'UE subisse cambiamenti significativi nel periodo di attuazione dei piani.

- 14.** Tenuto debito conto dell'attuale situazione in materia di droga in ciascuno dei 25 Stati membri e delle relative differenze riscontrabili a livello di regioni, Stati membri e gruppi di Stati membri, si procederà alla scelta degli interventi da includere nei piani d'azione in base a cinque criteri:
1. Le azioni a livello UE devono offrire un inequivocabile valore aggiunto ed i loro risultati devono essere quantificabili e realistici. I risultati da conseguire andrebbero stabiliti in anticipo.
 2. I piani d'azione devono menzionare esplicitamente i tempi entro cui attuare le azioni (preferibilmente entro il periodo di validità del piano d'azione) nonché le persone responsabili della loro attuazione e delle relative relazioni sullo stato di avanzamento degli stessi.
 3. Le attività devono contribuire direttamente al conseguimento di almeno uno degli obiettivi o di almeno una delle priorità stabiliti nella strategia.
 4. Gli interventi devono essere efficaci rispetto ai costi.
 5. In ogni settore il numero di interventi o attività deve essere limitato.
- 15.** Le iniziative intraprese nel settore della riduzione della domanda e in quello della riduzione dell'offerta potrebbero avere ripercussioni reciproche. Si chiede alla Commissione di tenerne conto nello sviluppo di dette iniziative nell'uno o nell'altro settore, ad esempio privilegiando la ricerca e gli scambi di buone pratiche che su detti legami si focalizzano. In relazione a tale aspetto, la Commissione e il Consiglio si avvarranno costantemente delle conoscenze e dell'esperienza disponibili in seno alle organizzazioni specializzate, sia all'interno dell'UE (OEDT, Europol, Eurojust e Rete europea di prevenzione della criminalità) che al suo esterno (Consiglio d'Europa e UNODC). La Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo saranno parimenti incoraggiati ad assicurare un chiaro coordinamento tra le rispettive attività in materia di droga. In seno al Consiglio sarà il Gruppo orizzontale "Droga" a svolgere un ruolo chiave in questo senso.
- 16.** Entro il 2012 dovrebbero essere stati compiuti dei progressi in relazione a tutte le priorità dei vari settori definiti nella strategia. Ciò sarà possibile tramite interventi ed azioni a livello di singoli Stati membri, di gruppi di Stati membri o di Unione europea nel suo insieme, nonché cooperando con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite. La valutazione della strategia e dei piani d'azione in materia di droga sarà condotta dalla Commissione, in collaborazione con l'OEDT, l'Europol e gli Stati membri.

2. Coordinamento

17. Il coordinamento è un elemento essenziale della definizione e del perseguimento di una strategia efficace contro la droga. L'adesione all'Unione europea di dieci nuovi paesi rende la questione del coordinamento ancora più urgente. La sua importanza è stata sottolineata dalla comunicazione che la Commissione ha presentato al riguardo alla fine del 2003¹. Per ottenere un approccio integrato, multidisciplinare ed equilibrato al problema, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato il meccanismo di coordinamento dell'UE di seguito descritto, che dovrebbe facilitare e migliorare le attività di cooperazione a tutti i livelli e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della presente strategia e dei piani d'azione che ne conseguiranno. I piani d'azione dovrebbero comprendere azioni atte a favorire un ulteriore sviluppo del meccanismo di coordinamento europeo.
18. Il coordinamento a livello UE delle politiche antidroga dovrebbe essere realizzato tramite il Gruppo orizzontale "Droga". La funzione di tale gruppo consiste in primo luogo nel predisporre, in vista della successiva adozione da parte del Consiglio, una politica in materia di droga chiara e coerente e, in secondo luogo, nell'assicurare, per conto del Consiglio, l'attuazione di questa politica. A questo scopo il Gruppo utilizzerà il meccanismo della strategia e dei piani d'azione da essa derivanti, assicurando che le azioni di contrasto alle droghe illecite intraprese dall'UE siano adeguatamente ed efficacemente coordinate tra loro e con le azioni intraprese dagli Stati membri. Il Gruppo orizzontale "Droga" svolgerà il suo ruolo senza impedire ad altri gruppi ed istituzioni di svolgere le proprie funzioni specifiche; esso dovrà tuttavia:
- monitorare e, ove necessario, identificare, tra le attività svolte da tutti gli altri organi dell'UE, quelle afferenti alla strategia in materia di droga;
 - contribuire ad evitare sovrapposizioni tra le attività del gruppo stesso e il lavoro svolto da altri organi che si occupano di droga;
 - segnalare le carenze;
 - proporre, ove occorra, l'avvio di nuove iniziative.

¹ CORDROGUE 98 / COM (2003) 681 defin.

- 19.** Per poter svolgere il suo ruolo guida nel settore della lotta alla droga, il Gruppo orizzontale dev'essere informato degli sviluppi più significativi che si verificano a livello nazionale e delle attività svolte da altri gruppi del Consiglio competenti in materia, quali i gruppi "Cooperazione di polizia" e "Cooperazione doganale", il gruppo pluridisciplinare "Criminalità organizzata", il gruppo "Sanità", il gruppo "Questioni economiche" e, se del caso, i gruppi PESC. Questi dovrebbero, allo stesso tempo, non soltanto essere informati del contenuto della strategia in materia di droga, ma anche essere coinvolti nell'attuazione dei piani d'azione.
- 20.** Uno dei settori in cui il coordinamento è di grande importanza è quello della cooperazione internazionale (ossia al di fuori dell'UE). Occorre un coordinamento più efficace tra l'UE e i suoi partner internazionali ed europei. Il Gruppo orizzontale dovrebbe dedicarsi regolarmente agli aspetti esterni delle politiche antidroga. Dovrebbe provvedere allo scambio di informazioni e approntare le posizioni comuni dell'UE sugli elementi della politica antidroga dell'UE connessi con le relazioni esterne.
- 21.** Nel contesto dell'attuazione dei programmi nazionali, le autorità nazionali responsabili del coordinamento delle questioni e politiche antidroga contribuiranno alla realizzazione pratica dei piani d'azione dell'UE. È pertanto importante che queste autorità nazionali vengano costantemente informate, in generale, degli sviluppi che si registrano in seno al Gruppo orizzontale "Droga" (e viceversa). La Presidenza del Consiglio fornirà regolarmente opportunità di incontro, in linea di massima due volte l'anno, ai Coordinatori nazionali antidroga o ai responsabili del coordinamento delle questioni e politiche antidroga, affinché si scambino informazioni sugli sviluppi nazionali ed esplorino le possibilità di potenziare la cooperazione.

3. Settore politico: riduzione della domanda

22. Nel settore della riduzione della domanda, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 si prefiggerà il seguente risultato concreto ed accertabile:

Riduzione quantificabile dell'uso di droghe, della tossicodipendenza e dei rischi per la salute e la società collegati alla droga, mediante lo sviluppo e il miglioramento, all'interno degli Stati membri dell'UE, di un sistema globale di riduzione della domanda efficace, integrato e basato sulle conoscenze, che comprenda misure per la prevenzione, l'intervento precoce, il trattamento, la riduzione dei danni, il recupero e il reinserimento sociale. Le misure di riduzione della domanda devono tenere conto dei problemi per la salute e per la società causati dall'uso di sostanze psicoattive illegali e dall'assunzione di queste sostanze in combinazione con sostanze psicoattive legali, quali il tabacco, l'alcol e i farmaci.

23. Siffatto sistema di riduzione della domanda comprende le seguenti misure basate su tutte le opportunità che le conoscenze scientifiche più avanzate mettono a disposizione:

- prevenire l'inizio dell'assunzione di droghe;
- impedire che l'assunzione motivata dal desiderio di nuove esperienze si trasformi in uso abituale;
- intervenire tempestivamente sui modelli di comportamento a rischio;
- fornire programmi di trattamento;
- fornire programmi di recupero e reinserimento sociale;
- ridurre i danni per la salute e la società connessi alla droga.

Tutte queste misure sono complementari e andrebbero proposte in modo integrato; il loro scopo ultimo dovrebbe essere quello di contribuire a ridurre l'uso di droghe e la tossicodipendenza, nonché le conseguenze per la salute e la società legate al consumo di droga.

- 24.** Data la necessità di ottenere un valore aggiunto a livello europeo, si chiede al Consiglio e alla Commissione di dare precedenza alle attività di seguito indicate e di contemplarle nei futuri piani d'azione con azioni comuni e con lo scambio di conoscenze e di esperienze, nonché rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri, specialmente nei settori operativi. Al riguardo è parimenti necessario tener conto dei diversi livelli di rischio per la salute connessi alle differenti forme di consumo di stupefacenti (quali la poliassunzione) o a periodi della vita e situazioni particolari (quali la prima adolescenza, la gravidanza, la guida sotto l'effetto di stupefacenti).
- 25.** Nel settore della riduzione della domanda sono state individuate le seguenti priorità.
1. Potenziare l'accesso ai programmi di prevenzione e la loro efficacia (dall'impatto iniziale fino alla sostenibilità a lungo termine) e sensibilizzare la popolazione ai rischi e alle conseguenze del consumo di sostanze psicoattive. A tal fine, le misure di prevenzione dovrebbero prevedere i fattori di rischio precoce, la rilevazione, la prevenzione mirata e la prevenzione basata sulla famiglia e la comunità.
 2. Potenziare l'accesso ai programmi (alle misure) di intervento precoce, e soprattutto l'accesso di quei giovani che assumono sostanze psicoattive per il desiderio di nuove esperienze.
 3. Potenziare l'accesso a programmi di trattamento mirato e diversificato che integrino cure psicosociali e cure farmacologiche. Il livello standard di efficacia dei programmi di trattamento dovrebbe essere costantemente sottoposto a valutazione e il trattamento delle patologie connesse all'uso di sostanze psicoattive dovrebbe diventare parte integrante delle politiche sanitarie.
 4. Potenziare l'accesso ai servizi di prevenzione e trattamento dell'HIV/AIDS, dell'epatite, delle altre infezioni e patologie e dei danni per la salute e per la società connessi all'uso di droga.

4. Settore politico: riduzione dell'offerta

26. Nel campo della riduzione dell'offerta, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 ed i piani d'azione dovranno portare entro il 2012 al seguente risultato concreto ed accertabile:

Miglioramento quantificabile dell'efficacia, dell'efficienza e della base conoscitiva degli interventi repressivi e delle azioni dell'UE e degli Stati membri diretti a contrastare la produzione e il traffico di droga, lo sviamento dei precursori, ivi compresi i precursori di droghe sintetiche importati nell'UE, il narcotraffico collegato al finanziamento del terrorismo e il riciclaggio dei proventi delle attività criminose connesse alla droga. Tale miglioramento verrà conseguito concentrando l'attenzione sulla criminalità organizzata collegata alla droga, avvalendosi degli strumenti e delle strutture esistenti, optando, se del caso, per la cooperazione regionale o tematica e cercando i possibili modi di intensificare l'azione di prevenzione della criminalità legata alla droga.

27. Per quanto riguarda le politiche antidroga afferenti agli aspetti giudiziario e repressivo, l'UE dovrebbe concentrarsi sulle seguenti priorità e sulle seguenti attività inserite di conseguenza nei piani d'azione.

1. *Nel rispetto del principio di sussidiarietà, rafforzare all'interno dell'UE la cooperazione tra le forze di polizia, sia a livello strategico che a livello di prevenzione della criminalità, al fine di potenziare l'attività operativa di contrasto alla droga e allo sviamento dei precursori con riguardo alla produzione, al traffico transfrontaliero di droga (all'interno dell'UE), all'attività delle organizzazioni criminali e ai reati gravi connessi con dette attività.*

La cooperazione strategica a livello di UE nell'attività di contrasto alle droghe e ai precursori dovrebbe dare la priorità agli aspetti e alle forme di criminalità che colpiscono l'UE nel suo complesso, offrendo in tal modo un chiaro valore aggiunto a tutti gli Stati membri. Ciò riguarda la produzione, i traffici illeciti transfrontalieri (all'interno dell'UE), le reti criminali implicate e i reati gravi connessi. Inoltre, se da un lato l'azione strategica si rende necessaria per ridurre il flusso di droga dai paesi terzi verso l'UE, dall'altro lo è altrettanto per ridurre il flusso di droga dall'UE verso i paesi terzi.

Per attuare questa priorità occorre che i responsabili politici e i servizi addetti al contrasto, sia dell'UE che nazionali, migliorino e condividano le loro conoscenze, ad esempio mediante lo scambio delle migliori pratiche e l'integrazione delle analisi strategiche e operative sui fenomeni criminali legati alla droga. La conoscenza delle nuove realtà della criminalità connessa alla droga, relativamente ai settori sopra menzionati, si rifletterà in questo modo sull'elaborazione delle politiche e, di conseguenza, sull'identificazione delle priorità dell'azione di contrasto UE in materia.

Quest'ambizioso obiettivo non può essere raggiunto senza rafforzare, attraverso l'UE, la cooperazione tra i servizi addetti al contrasto e le stesse loro strutture incaricate della cooperazione. Particolare attenzione va prestata all'azione di contrasto nei confronti del riciclaggio dei proventi dei traffici illeciti di droga, del narcotraffico collegato al finanziamento del terrorismo e della confisca di beni. Al riguardo occorre esplorare la possibilità di un ulteriore coinvolgimento dell'Eurojust.

La priorità conferita, nell'elaborazione delle politiche, alla lotta contro le forme gravi di criminalità non priva gli Stati membri della piena facoltà di intraprendere, sia individualmente che in collaborazione con altri Stati membri e/o paesi terzi, qualsiasi ulteriore iniziativa (diretta, ad esempio, contro la criminalità di strada).

2. *Intensificare l'efficacia della cooperazione tra gli Stati membri nell'azione di contrasto avvalendosi degli strumenti e delle strutture esistenti.*

Molti strumenti e strutture sono stati istituiti in anni recenti, ad esempio la decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, le squadre investigative comuni, il mandato di arresto europeo, l'Europol e l'Eurojust, le unità di informazione finanziaria, le misure per la confisca dei beni e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e relativi protocolli.

Tali strumenti e strutture dovrebbero essere utilizzati sfruttandone appieno il potenziale. L'Unione e gli Stati membri dovrebbero conoscerne maggiormente l'efficacia, l'impatto e le potenzialità prima di introdurre misure e norme nuove. Doppioni ed interferenze dovrebbero essere evitati e le risorse andrebbero utilizzate nel modo migliore.

Il ruolo che l'Europol deve svolgere nel coordinamento della raccolta e della diffusione dei dati e dell'intelligence dipende essenzialmente dalle informazioni ricevute dagli Stati membri. Occorre pertanto studiare soluzioni atte a potenziare la comunicazione sistematica di tali informazioni da parte degli Stati membri.

Al riguardo devono essere ritenute di particolare importanza le possibilità offerte dalla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, conclusa nel 2000; esse dovranno essere tenute in debita considerazione nell'affrontare le varie forme di criminalità legata alla droga.

3. *Prevenire e reprimere l'importazione e l'esportazione illecite di stupefacenti e sostanze psicotrope, anche verso il territorio di altri Stati membri*

Se la strategia, da un lato, sottolinea quanto sia importante rispettare il principio di sussidiarietà, dall'altro riconosce anche che l'esistenza di politiche repressive nazionali coerenti in tutti gli Stati membri costituisce il prerequisito di una politica dell'UE comune e credibile di contrasto al fenomeno della droga. Gli Stati membri compiranno sforzi per allineare gli standard delle loro pratiche giudiziarie.

Farà parte integrante della strategia, inoltre, la valutazione del funzionamento della decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, compresi i relativi effetti sulla cooperazione giudiziaria internazionale nel settore del narcotraffico.

4. *Rafforzare, in un contesto UE, la cooperazione in materia di contrasto, indagini penali e scienza forense tra gli Stati membri dell'UE che hanno interessi comuni e/o si trovano a dover fronteggiare problemi comuni legati alla droga.*

Potrebbero essere create per gli Stati membri che devono far fronte allo stesso problema (come lo sviamento di precursori, il traffico di cocaina, eroina o cannabis, la produzione di droghe sintetiche, le questioni legate alle indagini penali e alla scienza forense) nuove possibilità di coagulazione intorno a progetti di soluzione. Questi sforzi contribuiranno presumibilmente a rendere più efficace l'azione di contrasto, quella doganale e quella giudiziaria in materia di droga. Detti progetti potrebbero, ad esempio, assumere la forma di indagini congiunte, squadre investigative, reti di scambio in determinati settori, progetti di analisi delle caratteristiche delle droghe, formazione, seminari o conferenze su temi particolari. In questo settore si dovrebbero sfruttare appieno le capacità dell'Europol, dell'Eurojust e della CEPOL. Le conoscenze e l'esperienza acquisite grazie ai progetti comuni dovrebbero essere condivise con tutti gli Stati membri dell'UE, la Commissione, l'Europol e l'Eurojust nell'opportuno contesto del Consiglio, in modo da poter applicare anche altrove le migliori prassi.

5. *Intensificare gli sforzi in materia di repressione nei confronti dei paesi terzi, e specialmente dei paesi produttori e delle regioni situate lungo le rotte del narcotraffico.*

L'eliminazione di gran parte dei controlli alle frontiere interne ha fatto dell'UE un mercato ancor più allettante per le droghe illecite e lo sviamento dei precursori. Una volta entrati nei confini dell'Unione, i prodotti illeciti possono essere commercializzati più o meno liberamente senza attirare l'attenzione delle autorità doganali o di polizia all'interno di un paese. La criminalità organizzata internazionale non riconosce le frontiere nazionali né le autorità nazionali.

Andrebbe quindi rafforzata la cooperazione europea in materia di controllo dei beni ad alto rischio che entrano nell'Unione e dovrebbe essere potenziata l'azione di contrasto al narcotraffico all'interno dell'UE. Per rendere l'Unione meno attraente agli occhi delle organizzazioni criminali è assolutamente necessario che le forze di polizia e le autorità doganali migliorino i controlli nel rispettivo territorio. I controlli nazionali integrano le misure prese alle frontiere esterne dell'UE. Le autorità doganali e le forze di polizia dovrebbero lavorare insieme per attuare questa politica.

Quanto agli sforzi in materia di contrasto attuati al di fuori dell'Unione, è di importanza vitale monitorare, migliorare e, se necessario, espandere la rete degli ufficiali di collegamento degli Stati membri dell'UE di stanza nei paesi terzi. Tenendo debito conto dei principi fondamentali dell'Unione, dovrebbe essere intrapresa una decisa azione per promuovere ed estendere la cooperazione con i servizi di polizia dei paesi terzi, fornendo loro sostegno logistico e finanziario nonché coinvolgendoli in un numero maggiore di progetti congiunti in cui gli Stati membri mettano a disposizione conoscenze ed esperienze per affrontare problemi comuni. Per attuare questa priorità ci si dovrebbe avvalere pienamente degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

5. Tematica trasversale: cooperazione internazionale

- 28.** Nel settore della cooperazione internazionale, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 si prefiggerà il seguente risultato concreto ed accertabile.

Miglioramento quantificabile in termini di coordinamento efficace e più visibile tra gli Stati membri e tra loro e la Commissione, di promozione e potenziamento di un approccio equilibrato al problema della droga e dei precursori nei contatti con le organizzazioni internazionali, nell'ambito dei consessi internazionali e nei rapporti con i paesi terzi, al fine di ridurre la produzione e l'offerta di droga in Europa e di assistere i paesi terzi delle aree prioritarie nello sforzo di riduzione della domanda, quale parte integrante della cooperazione politica e della cooperazione allo sviluppo.

- 29.** Il carattere globale del problema della droga richiede approcci regionali, internazionali e multilaterali. Nel rispetto del principio di responsabilità condivisa, il coordinamento e la cooperazione vanno intensificati, sia a livello bilaterale (tra l'Unione e i paesi terzi) che nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali.

È altresì necessario uno sforzo globale che comprenda azione di contrasto, eliminazione delle coltivazioni illegali, riduzione della domanda, mezzi di sostentamento alternativi e iniziative di sviluppo alternativo supportate dalle comunità locali. I programmi di lotta alla droga dei paesi terzi avranno scarse probabilità di successo se questi quattro aspetti non saranno considerati insieme, con un impegno maggiore dell'Unione europea e degli Stati membri.

30. In materia di relazioni esterne sono state individuate le seguenti priorità.

1. *Azione coordinata, efficace e più visibile dell'Unione nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali, che rafforzi e promuova un approccio equilibrato al problema della droga.*

L'UE dovrebbe mirare ad espandere la sua influenza politica sulla scena internazionale e a conseguire il massimo risultato dalle risorse devolute alla lotta contro la produzione e il traffico di droga, nonché alla riduzione della domanda di droga e relative conseguenze negative.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero continuare a consultarsi in seno al Consiglio al fine di definire un approccio comune e di coordinare la loro azione nei consessi internazionali competenti in materia di droga. Tale approccio comune dovrebbe, come già in passato, riguardare gli sforzi da compiere sia nell'ambito delle organizzazioni e dei consessi internazionali quali il Consiglio d'Europa (Gruppo Pompidou), l'UNODC, il gruppo di Dublino, l'OMS e l'UNAIDS sia a livello di relazioni dell'Unione con i paesi terzi².

² Nelle conclusioni del Consiglio sulle relazioni UE-ONU, adottate nel dicembre 2003, il Consiglio ha dichiarato tra l'altro che è deciso a migliorare la coerenza del messaggio dell'UE in seno alle Nazioni Unite attraverso una gestione adeguata delle proprie dichiarazioni e un miglior coordinamento del sostegno.

2. *Sforzi particolari nei confronti dei paesi candidati³ e dei potenziali paesi candidati⁴ quali i paesi del processo di stabilizzazione e associazione.*

L'Unione dovrebbe sforzarsi di incoraggiare i paesi candidati e potenziali candidati ad adottare e applicare l'acquis dell'UE e a partecipare nella massima misura possibile alle strutture esistenti quali l'OEDT, l'Europol e l'Eurojust.

3. *Aiuto ai paesi terzi, compresi i paesi europei vicini e i paesi cruciali per la produzione e il transito di droga, affinché siano più efficienti sotto il profilo della riduzione della domanda e della riduzione dell'offerta di droga, sia attraverso una più stretta cooperazione tra gli Stati membri dell'UE che attraverso l'inserimento delle questioni connesse alla droga nel dialogo generale di politica estera e sicurezza comune e nella cooperazione allo sviluppo.*

I nuovi accordi di cooperazione tra l'UE ed i paesi terzi dovrebbero continuare ad includere una clausola specifica riguardante la cooperazione in materia di lotta alla droga. La clausola dovrebbe essere pensata specificamente per la regione o il paese in questione e dovrebbe invariabilmente basarsi sui principi concordati nella ventesima UNGASS (un approccio equilibrato ed integrato sulla base del concetto di responsabilità condivisa). La valutazione dei programmi di cooperazione della CE e degli Stati membri dovrebbe inoltre comprendere, laddove opportuno, una valutazione dei progetti di lotta alla droga.

È evidente che qualsiasi politica può essere efficace soltanto se stabilisce chiaramente le sue priorità. I piani d'azione e i meccanismi dell'UE in materia di droga con altre regioni, segnatamente il meccanismo UE/ALC ad alto livello in materia di droga, dovrebbero continuare a costituire la pietra angolare della cooperazione in materia tra l'UE e queste regioni. Gli sforzi che l'UE compie dovrebbero essere basati sia sull'importanza di un particolare paese o di una particolare regione in relazione al problema della droga nell'Unione sia sull'impatto che il problema della droga ha sullo sviluppo sostenibile nella regione o nel paese in questione.

³ Attualmente Bulgaria, Romania, Turchia e Croazia*

⁴ Attualmente Albania, Bosnia-Erzegovina, FYROM, Serbia e Montenegro; *la Croazia continua a partecipare al processo di stabilizzazione e associazione.

Occorrerebbe prestare particolare attenzione alla cooperazione con i paesi situati alle frontiere orientali dell'Unione⁵, con gli Stati dei Balcani, l'Afghanistan e i paesi vicini, l'America latina e i Caraibi, il Marocco e gli altri paesi attraverso cui passano rotte della droga.

Anche l'integrazione del problema della droga nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (tra l'altro continuando a promuovere mezzi di sussistenza alternativi) può contribuire fortemente a rafforzare la sostenibilità degli sforzi dell'UE tesi a ridurre l'offerta e le conseguenze del consumo di droga. Inoltre, se si vuole che la produzione e il traffico siano combattuti con efficacia, è importante offrire sostegno per agevolare la cooperazione internazionale tra le forze di polizia e tra i servizi doganali. A questo riguardo i meccanismi di cooperazione regionale che coinvolgono tutti i paesi attraversati da determinate rotte della droga ed eventuali partner cruciali possono svolgere un ruolo significativo nel garantire soluzioni onnicomprensive.

La CE e gli Stati membri si sforzano di rispettare queste priorità nei rispettivi bilanci per le relazioni esterne, ivi comprese le eventuali linee di bilancio tematiche riguardanti la droga. Nei loro contatti in materia di droga con i paesi terzi, gli Stati membri e la Commissione possono e dovrebbero sfruttare meglio le conoscenze, gli strumenti e le esperienze comuni.

6. Tematica trasversale: Informazione, ricerca e valutazione

31. Informazione e ricerca

Nel campo dell'informazione e della ricerca, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 punterà al seguente risultato accertabile:

Migliore comprensione del problema della droga e messa a punto di una risposta ottimale al medesimo, mediante un miglioramento quantificabile e sostenibile della base di conoscenze e dell'infrastruttura conoscitiva.

⁵ Attualmente Federazione russa, Bielorussia e Ucraina.

Nel settore dell'informazione e della ricerca sono fissate le seguenti priorità:

1. migliorare l'infrastruttura conoscitiva dell'UE nel settore della droga e consolidare i sistemi e gli strumenti di informazione sviluppati nel periodo 2000-2004, avvalendosi pienamente dell'OEDT e dell'Europol;
2. ciascun piano d'azione dell'UE dovrebbe comprendere temi di ricerca prioritari da promuovere a livello UE, tenendo conto della rapida evoluzione del fenomeno della droga. Occorrerebbe incentivare, a livello di Stati membri e di Unione, gli scambi e la diffusione su vasta scala dei risultati della ricerca, le esperienze e le buone pratiche, prendendo in considerazione i lavori svolti dalle competenti organizzazioni internazionali. Un'attenzione specifica dovrebbe essere rivolta alla formazione di professionisti e alla consultazione degli operatori del settore pubblico e privato.

32. Valutazione

Quanto alla valutazione, la strategia dell'UE in materia di droga 2005-2012 punterà al seguente risultato accertabile:

Per fornire indicazioni chiare sui pregi e sulle carenze delle attuali azioni e attività a livello UE, la valutazione dovrebbe continuare a far parte integrante dell'approccio UE alle politiche in materia di droga.

Nel settore della valutazione è fissata la priorità seguente:

la Commissione sarà responsabile della valutazione continua e generale della strategia e del piano d'azione con il sostegno degli Stati membri, dell'OEDT e dell'Europol. Per far ciò ci si baserà sugli opportuni strumenti e parametri metodologici, prendendo in considerazione i lavori svolti nel settore dall'OEDT e dall'Europol.