



Coordinamento: un elemento di base delle politiche nazionali ed europee in materia di stupefacenti

Le risposte nazionali agli appelli internazionali

La stesura di un nuovo trattato sull'Unione europea rappresenta una opportunità eccezionale per attribuire maggiore rilevanza alla politica in materia di stupefacenti. Sebbene la cooperazione fra Stati membri abbia registrato un notevole impulso a seguito dei nuovi poteri conferiti dai trattati di Maastricht e di Amsterdam, c'è ancora spazio per allineare ulteriormente le strategie nazionali in materia e migliorare il coordinamento fra gli Stati nella lotta contro la droga.

L'allargamento, inoltre, pone nuove sfide alla strategia europea in materia di lotta

«Mentre ci avviciniamo all'allargamento dell'Unione europea, diventa sempre più importante definire un orientamento comune per la minaccia rappresentata dalle sostanze stupefacenti. Il coordinamento degli sforzi in seno e fra gli Stati membri costituisce una componente vitale di un'efficace politica in materia di stupefacenti».

Marcel Reimen
Consiglio di amministrazione dell'OEDT

contro la droga a causa del rischio di un aumento del traffico di sostanze stupefacenti attraverso i paesi candidati all'adesione nonché del problema dilagante della dipendenza e delle conseguenze per la salute legate all'uso di droghe, quali la diffusione di malattie infettive nei nuovi Stati membri. Dette preoccupazioni mettono in evidenza l'esigenza di una forte intesa (*acquis*) sugli stupefacenti che fornisca la base per lo sviluppo di un orientamento comune in materia di stupefacenti negli Stati membri attuali e futuri.

Esiste un consenso internazionale sulla necessità di un coordinamento locale, nazionale ed internazionale degli sforzi di lotta contro la droga. Manca tuttavia chiarezza sull'esatta portata di tale coordinamento e sui rispettivi ruoli degli enti nazionali di coordinamento e dei coordinatori nazionali. Tale mancanza di chiarezza pone un ostacolo al raggiungimento di ulteriori progressi in materia di cooperazione internazionale nella lotta contro la droga.

Sebbene tutti gli Stati membri dell'UE abbiano posto in essere un meccanismo

«Siamo consapevoli che solidi sistemi di coordinamento a livello locale, nazionale ed internazionale rappresentano uno strumento essenziale per integrare i vari elementi della politica in materia di stupefacenti: trattamento e interventi sociali e rispetto della legalità. Dobbiamo esaminare scrupolosamente i nostri meccanismi attuali e chiederci se sia possibile migliorarli».

Georges Estievenart
Direttore esecutivo OEDT

di coordinamento, esiste un'enorme differenza fra i vari paesi sulla portata e le modalità di attuazione del coordinamento. Alcuni Stati membri, non tutti, hanno designato dei coordinatori nazionali in materia di stupefacenti ed hanno istituito unità di coordinamento specifiche. Taluni Stati sono privi di meccanismi di coordinamento che abbraccino tutti gli aspetti della politica sulle droghe, compresi l'aspetto repressivo e le questioni sanitarie e sociali.

Un rapido sguardo: questioni politiche chiave

1. È ampiamente riconosciuto che il coordinamento costituisce la base di un'efficace politica in materia di stupefacenti.
2. La riunione della Convenzione europea fornisce un'opportunità per attribuire maggiore rilevanza al problema della droga a livello dell'Unione.
3. L'allargamento dell'Unione europea rappresenta una sfida significativa nel settore delle sostanze stupefacenti e impone all'UE di fornire ai futuri Stati membri una forte intesa sulla politica in materia di sostanze stupefacenti.
4. Tutti i paesi UE riferiscono di avere meccanismi di coordinamento della loro politica nazionale in materia di stupefacenti.
5. La maggior parte dei paesi UE ha dichiarato che i meccanismi di coordinamento coprono tutti gli aspetti della politica in materia di stupefacenti.
6. Il piano d'azione dell'UE contro la droga (2000-2004) richiede il rafforzamento dei meccanismi nazionali di coordinamento della politica in materia di stupefacenti.

Coordinamento della politica in materia di stupefacenti — Panoramica

1. L'esigenza di coordinamento della politica in materia di stupefacenti è ampiamente riconosciuta

Negli ultimi quindici anni si è affermato un consenso internazionale in merito all'esigenza di un'azione coordinata e multidisciplinare per affrontare il consumo di sostanze stupefacenti e contrastare lo spaccio di droghe illegali.

L'importanza di un'azione coordinata è stata riconosciuta per la prima volta in un accordo internazionale del 1987, il Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control delle Nazioni Unite.

Successivi accordi internazionali delle Nazioni Unite e dell'Unione europea hanno considerato il coordinamento come la base di una politica equilibrata e globale in materia di stupefacenti, come di recente, nel 1998, la Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction (Ungass) delle Nazioni Unite.

Nell'Unione europea è ampiamente accettata l'esigenza di un coordinamento sia nazionale sia internazionale. Gli Stati membri hanno adottato provvedimenti per coordinare le politiche e le strategie nazionali in materia di stupefacenti, istituendo unità centrali di coordinamento e

nominando coordinatori nazionali. La strategia dell'Unione europea contro la droga 2000-2004 ribadisce l'importanza del coordinamento e dà mandato ai fini di un suo miglioramento.

Nonostante tale consenso internazionale, si lamenta la mancanza di chiarezza sull'esatta portata del coordinamento. Coordinamento è una nozione non ben definita e difficile da quantificare che forse diventa più chiara proprio quando manca. Una relazione dell'OEDT pubblicata nel 2001 ha definito il coordinamento come «il compito di organizzare o integrare i vari elementi, compresa la risposta nazionale al problema degli stupefacenti, con l'obiettivo di armonizzare il lavoro e, almeno implicitamente, di rafforzarne l'efficacia». Gli Stati membri europei hanno dato proprie interpretazioni a siffatta definizione ed esistono significative divergenze circa le modalità di attuazione del principio di coordinamento della politica in materia di stupefacenti.

La ricerca indica che, nel settore del controllo e del trattamento degli stupefacenti, il coordinamento potrebbe essere confuso con lo scambio di informazioni o con la semplice cooperazione. Per realizzare progressi nella lotta contro lo spaccio di droghe illegali è necessario un nuovo consenso per giungere ad una nuova definizione operativa comune di coordinamento in materia di stupefacenti.

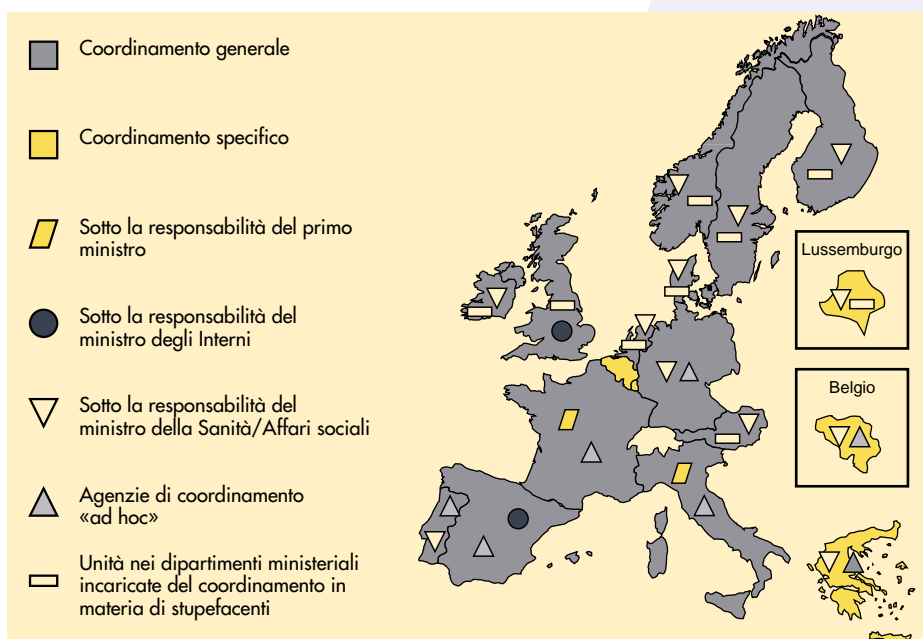
2. Un'opportunità eccezionale per rafforzare il coordinamento delle politiche in materia di stupefacenti

La Convenzione europea, riunendosi ai fini della stesura di un nuovo trattato e della creazione di una costituzione per l'UE, offre una opportunità eccezionale per il rafforzamento del coordinamento in materia di stupefacenti a livello europeo. Il principio secondo cui l'azione in materia di stupefacenti dovrebbe essere globale, equilibrata e coordinata è già riconosciuto a livello dell'UE ed attuato in diversi paesi, ma è privo di una base legale.

La cooperazione fra gli Stati membri è andata accelerandosi a seguito dei poteri conferiti dai trattati di Maastricht e di Amsterdam. Rimane tuttavia molto spazio per un ulteriore ravvicinamento delle politiche e delle strategie nazionali in materia di stupefacenti e per un migliore coordinamento in seno e fra gli Stati membri. Sistemi di coordinamento deboli o non adeguatamente definiti significherebbero un'occasione sprecata per definire un'azione efficace in materia di stupefacenti in un'Europa allargata.

La stesura di un nuovo trattato istitutivo sull'Europa costituisce un'opportunità per racchiudere nella costituzione giuridica dell'Unione l'importanza del coordinamento e per promuovere un orientamento più comune al problema della droga.

Orientamenti ai fini del coordinamento in materia di stupefacenti nell'Unione europea



3. Un orientamento comune alla lotta contro la droga è tassativo nel quadro dell'allargamento europeo

La prospettiva dell'allargamento europeo, con 10 nuovi paesi e 75 milioni di abitanti in più, crea nuove sfide per gli sforzi in materia di lotta alla droga. Esistono preoccupazioni sui rischi che l'allargamento pone in relazione al traffico di droga, in particolare nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Gli importanti sequestri di sostanze stupefacenti lungo la rotta dei Balcani e nell'Europa centrale confermano il ruolo che la regione continua a svolgere nel trasporto e nel deposito di eroina e di altre sostanze illegali. Ne consegue che la lotta contro il traffico di stupefacenti costituisce una questione prioritaria nella preparazione dei paesi candidati all'adesione.

Nel contempo, il consumo di stupefacenti a scopo ricreativo e sperimentale sta

diventando sempre più parte integrante della cultura giovanile nella maggior parte dei paesi candidati. In questi paesi il consumo di sostanze stupefacenti, compresa l'assunzione di oppiacei mediante iniezione, sta avvicinandosi a livelli simili a quelli registrati negli Stati membri dell'UE. Mentre il consumo di stupefacenti a scopo ricreativo dà adito a talune preoccupazioni, l'aumento dell'assunzione di oppiacei mediante iniezione costituisce un problema ben più grave, a causa della diffusione associata di malattie infettive e dell'isolamento sociale.

I paesi candidati dovranno adottare la normativa comunitaria o «*acquis communautaire*» in materia di stupefacenti. La stretta cooperazione intrapresa dalla Commissione e dall'OEDT con tali paesi è vitale, ma insufficiente se isolata.

L'allargamento mette in evidenza la necessità di meccanismi di coordinamento ben definiti e solidi a livello sia nazionale che dell'Unione europea. In molti casi i meccanismi esistenti non sono all'altezza delle sfide e devono essere ulteriormente affinati.

4. Le strategie nazionali di lotta alla droga nei paesi dell'UE si basano su principi comuni, ma esiste un'ampia difformità a livello applicativo

Tutti i paesi dell'UE hanno fatto proprio il principio secondo cui il coordinamento è un elemento essenziale della politica nazionale in materia di stupefacenti. In ogni Stato esiste un comitato interministeriale che funge da forum per la politica di coordinamento ai massimi livelli. Al livello immediatamente inferiore molti paesi hanno creato unità centrali di coordinamento per attuare la politica e migliorare l'attività di consulenza tecnica a favore dei ministri.

Nonostante i segnali di un maggiore coinvolgimento governativo in relazione al principio di coordinamento, il concetto viene interpretato in modo difforme nei diversi paesi. Un recente studio dell'OEDT sulle caratteristiche dei sedici (1) sistemi di coordinamento ha rivelato l'applicazione di un'ampia gamma di orientamenti. In sette paesi sono state istituite agenzie «ad hoc» per il coordinamento in materia di stupefacenti mentre in altri nove paesi il ruolo di coordinamento rientra nella responsabilità di uffici già esistenti o di unità in seno a un dicastero o a un dipartimento governativo.

Analogamente, non vi è uniformità fra i paesi in cui è prevista la responsabilità ministeriale per il coordinamento della politica in materia di stupefacenti. In 14 paesi (2) è responsabile un ministro (del governo) mentre in due paesi (Italia e Francia) è responsabile il primo ministro.

Attualmente dieci paesi hanno designato un responsabile ai fini del coordinamento dell'azione governativa in materia di stupefacenti, che può essere identificato come il coordinatore nazionale in materia di stupefacenti. Gli Stati membri sono liberi di decidere sull'esatto *status* e ruolo del coordinatore alla luce della propria cultura organizzativa, delle politiche e delle priorità. Per tale motivo, le responsabilità dei coordinatori nazionali sono oggetto di notevoli differenze fra i vari paesi. In sei paesi non risulta sia stato definito chiaramente il ruolo del coordinatore in materia di stupefacenti.

Il piano d'azione dell'Unione europea contro la droga (2000-2004) riformula l'invito di Mitterand del 1989 di nominare un coordinatore nazionale in materia di stupefacenti e raccomanda che i coordinatori nazionali o quanti sono responsabili del coordinamento della politica in materia di stupefacenti si riuniscano due volte l'anno nel quadro del gruppo di lavoro orizzontale sulle droghe ai fini dello scambio di informazioni e dell'esame delle possibilità di migliorare la cooperazione.

5. I meccanismi di coordinamento attuali abbracciano tutti gli aspetti della politica in materia di stupefacenti?

Il secondo programma europeo di lotta alla droga, adottato nel 1992, contiene una serie di raccomandazioni inerenti ai meccanismi di coordinamento in materia. Viene citata esplicitamente l'esigenza di meccanismi di coordinamento fra le autorità responsabili della lotta contro il traffico di droga e quelle incaricate dei programmi di trattamento. Esso raccomanda che siffatti meccanismi di coordinamento abbraccino tutti gli aspetti della politica in materia di stupefacenti, fra cui il trattamento e gli interventi sociali, l'aspetto repressivo e la collaborazione internazionale, e che facilitino lo scambio di informazioni fra i vari settori del governo (e anche a livello internazionale).

Conformemente a tali raccomandazioni, la maggior parte dei paesi UE riferisce di

avere istituito meccanismi in modo da contemplare tutti gli aspetti della politica in materia di stupefacenti.

Laddove all'applicazione della politica partecipano differenti amministrazioni ed organizzazioni, un efficace coordinamento rappresenta una componente essenziale della gestione della pubblica amministrazione. Ciò è vero in particolar modo per la politica in materia di stupefacenti, cui partecipano diversi attori ai fini della realizzazione di attività collegate fra loro, ma distinte, intese ad affrontare questo fenomeno complesso e sfaccettato. È necessario lavorare ulteriormente se si vuole garantire una reale completezza dei meccanismi di coordinamento.

6. L'efficacia dei meccanismi di coordinamento della politica in materia di stupefacenti

Pur esistendo un ampio consenso sull'esigenza di meccanismi di coordinamento nel settore delle droghe a livello sia nazionale che internazionale, vi sono pochi dati rispetto agli orientamenti più efficaci. Esistono meccanismi di coordinamento a livello locale e nazionale nei paesi dell'UE, ma essi non sempre sono interdisciplinari, ovvero non comprendono interventi sanitari e sociali e l'aspetto repressivo. Esiste inoltre un'ampia difformità fra i vari Stati in merito ai poteri che dovrebbero essere accordati ai coordinatori nazionali e alle unità centrali di coordinamento.

Nel 1992 il programma europeo di lotta alla droga ha lanciato l'idea che gli Stati membri mettessero a confronto le rispettive esperienze in merito all'efficacia dei meccanismi di coordinamento. Più di dieci anni dopo, il piano d'azione dell'UE contro la droga (2000-2004) invita nuovamente a valutare gli attuali strumenti di coordinamento e chiede agli Stati membri di rafforzare i meccanismi nazionali di coordinamento della politica in materia di stupefacenti. La revisione intermedia del 2002 del piano d'azione va oltre e individua l'esigenza di un migliore coordinamento dei meccanismi delle strutture dell'impatto repressivo fra gli Stati membri nonché un più efficace coordinamento a livello dell'UE per quanto riguarda tutti gli aspetti della politica in materia di stupefacenti.

Alla luce di tali richieste, è auspicabile la realizzazione di ulteriori ricerche sull'efficacia dei meccanismi di coordinamento esistenti, ricerche che dovrebbero contribuire a garantire che i nuovi tentativi di rafforzare il coordinamento producano un miglioramento genuino.

(1) 15 Stati membri dell'UE più la Norvegia.

(2) 13 Stati membri dell'UE più la Norvegia.

Drugs in focus (Focus sulle droghe) è una serie di note informative politiche ad opera dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), Lisbona. Le informative vengono pubblicate sei volte l'anno nelle 11 lingue ufficiali dell'Unione europea ed in lingua norvegese. La lingua originaria è l'inglese. È possibile riprodurre qualsiasi voce a condizione che sia specificata la fonte.

Per iscrizioni gratuite, si prega di specificare la richiesta via e-mail: info@emcdda.eu.int

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23-25, P-1149-045 Lisbona

Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11

info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusioni

Coordinamento degli sforzi nazionali ed internazionali per fronteggiare le droghe — Considerazioni politiche

1. È necessario lavorare ulteriormente per definire la portata del coordinamento della politica in materia di stupefacenti.
2. La stesura della costituzione dell'Unione europea rappresenta l'occasione per rafforzare l'orientamento comune di lotta alla droga.
3. Va promosso e garantito un migliore coordinamento a livello dell'Unione europea fra gli Stati membri nel contesto del futuro allargamento.
4. I meccanismi di coordinamento della politica in materia di stupefacenti variano notevolmente a seconda dei paesi e non tutti i paesi hanno designato un coordinatore nazionale.
5. Il coordinamento deve comprendere tutti gli aspetti della politica nazionale in materia di stupefacenti, fra cui la sanità, le questioni sociali, gli aspetti repressivi e la collaborazione internazionale.
6. La ricerca sull'efficacia degli attuali meccanismi di coordinamento in materia di stupefacenti a livello sia nazionale che internazionale rappresenta una condizione necessaria per conseguire miglioramenti.

Fonti principali

- (1) **Strategia dell'Unione europea contro la droga** (2000-2004), *Cordroque*, 64, dicembre 1999.
- (2) **Piano d'azione dell'UE contro la droga** (2000-2004), *Cordroque*, 32, giugno 2000.
- (3) **Commissione europea**, «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla valutazione intermedia del piano d'azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga» (2000-2004), COM(2002) 599 def., novembre 2002.
- (4) **Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT)**, «Allargamento dell'Unione europea e stupefacenti: sfide e prospettive», *Focus sulle droghe*, Bollettino bimestrale n. 8, Marzo-aprile 2003.
- (5) **Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT)**, «Strategie e coordinamento in materia di stupefacenti nell'Unione europea», studio descrittivo, novembre 2002.
- (6) **Relazioni nazionali Reitox**, 2000, 2001, 2002.
- (7) **Interviste con i coordinatori nazionali** condotte nel 2002 dal personale dell'OEDT.
- (8) **United Nations**, «United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control», 1987.
- (9) **Ungass**, «Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction», 1988.
- (10) **Comitato europeo di lotta antidroga (CELAD)**, Programma europeo contro la droga, 1990.
- (11) **Comitato europeo di lotta antidroga (CELAD)**, Secondo programma europeo contro la droga, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Firenze, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone and Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, novembre 1993.

Informazioni sul web

- (1), (2), (3), al sito http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml
- (4) al sito <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>
- (5) al sito http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml
- (9) al sito <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>



EDITORE UFFICIALE: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

© Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, 2003

DIRETTORE ESECUTIVO: Georges Estievenart.

REDATTORI: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.

AUTORI: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.

GRAFICA: Dutton Merrifield Ltd, UK.

Printed in Italy