



Osservatorio europeo delle  
droghe e delle tossicodipendenze



Organization of  
American States



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
**Dipartimento Politiche Antidroga**

# Creazione di un osservatorio nazionale sulle droghe: un manuale comune





Osservatorio europeo delle  
droghe e delle tossicodipendenze



Organization of  
American States



Inter-American  
Drug Abuse  
Control Commission

Creazione di un osservatorio  
nazionale sulle droghe:  
un manuale comune

## Avvertenza

La presente pubblicazione dell' Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione degli Stati Americani (*Inter-American Drug Abuse Control Commission of the Organization of American States - CICAD-OAS*) è protetta da copyright. L'OEDT e la CICAD-OAS non si assumono alcuna responsabilità od obbligo riguardo a qualsivoglia conseguenza derivante dall'uso dei dati contenuti nel documento stesso. La presente pubblicazione non riflette necessariamente le opinioni ufficiali dei partner dell'OEDT o della CICAD-OAS, di alcuno Stato Membro dell'Unione europea (UE), né di alcuna agenzia o istituzione dell'UE.

Su Internet sono disponibili numerose informazioni aggiuntive riguardo all'Unione europea, accessibili attraverso il server Europa (<http://europa.eu>).

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare risposte alle domande sull'Unione europea.

Numero verde unico (\*):  
**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Alcuni operatori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

I riferimenti di catalogazione sono reperibili alla fine della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN: 978-92-9168-456-4

doi: 10.2810/4077

© Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, 2010

La riproduzione è consentita con citazione della fonte.

*Printed in Spain*

STAMPATO SU CARTA BIANCA SENZA CLORO



Osservatorio europeo delle  
droghe e delle tossicodipendenze

Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portogallo  
Tel.: +351 211210200 • Fax +351 218131711  
[info@OEDT.europa.eu](mailto:info@OEDT.europa.eu) • [www.OEDT.europa.eu](http://www.OEDT.europa.eu)

# Indice

## Prefazione

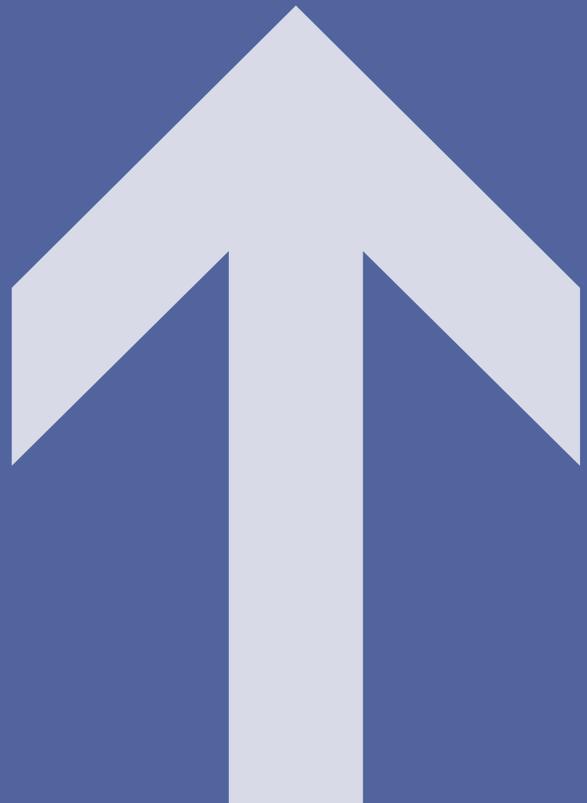
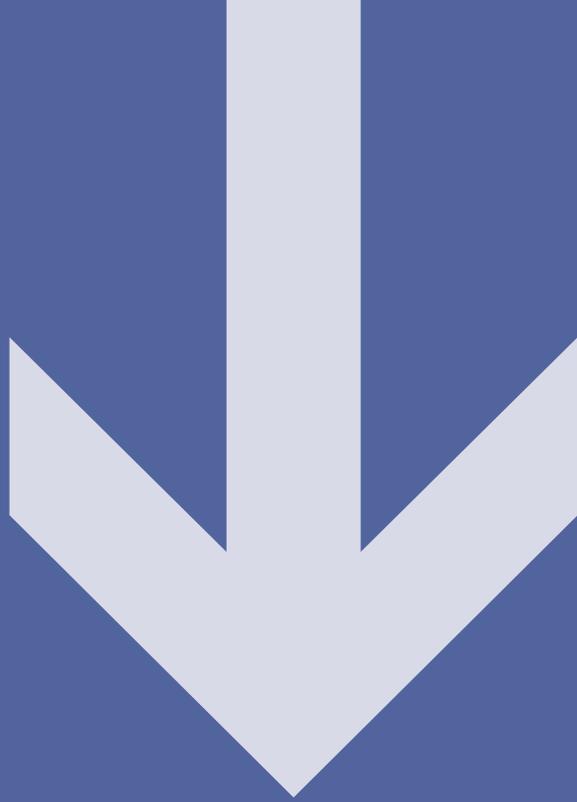
### Prefazione all'edizione italiana

## Ringraziamenti

<b>Capitolo 1</b>	<b>Perché abbiamo bisogno di un osservatorio nazionale sulle droghe?</b>	<b>15</b>
<b>Capitolo 2</b>	<b>Che cos'è un osservatorio nazionale sulle droghe?</b>	<b>21</b>
	Definizione ed obiettivi	22
	Funzioni essenziali di un osservatorio nazionale sulle droghe	22
	Sviluppo strategico	26
<b>Capitolo 3</b>	<b>Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — raccolta e monitoraggio dei dati</b>	<b>29</b>
	Obiettivo e strategia	29
	Adozione di strumenti internazionali di riferimento	29
	Costruzione di uno schema nazionale di riferimento	40
	Individuazione delle fonti di dati e dei <i>partner</i> potenziali: mappa delle informazioni	41
	Istituzione di un sistema informativo nazionale sulle droghe	46
	Creazione di un <i>network</i> nazionale	50
	Qualità dei dati	54
<b>Capitolo 4</b>	<b>Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — analisi ed interpretazione</b>	<b>59</b>
	Obiettivo e strategia	59
	Analisi dei dati quantitativi	59
	Analisi dei dati qualitativi	68
	Interpretazione dei dati: aspetti critici	73
<b>Capitolo 5</b>	<b>Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — reporting e diffusione</b>	<b>77</b>
	Obiettivo e strategia	77
	Garanzia del valore aggiunto delle informazioni raccolte	78

	Conoscenza degli <i>stakeholder</i> e valutazione delle relative esigenze	79
	Il <i>reporting</i> come esercizio creativo	83
	Attività di <i>reporting</i> verso organizzazioni sovranazionali ed internazionali	85
	Sviluppo di una strategia di comunicazione	88
<b>Capitolo 6</b>	<b>Come assicurare il successo dell' osservatorio nazionale sulle droghe</b>	<b>95</b>
	Diagnosi strategica	95
	Fattori-chiave strategici ( <i>KSFs</i> )	95
<b>Capitolo 7</b>	<b>Aspetti critici</b>	<b>109</b>
	Dove deve avere sede un osservatorio nazionale sulle droghe?	109
	Quale base legale deve avere un osservatorio nazionale sulle droghe?	110
	Quale deve essere l'ambito di applicazione del mandato di un osservatorio nazionale sulle droghe?	112
	Quante persone devono lavorare presso l'osservatorio nazionale sulle droghe, e di quale <i>background</i> devono essere in possesso?	112
	Quanto costa istituire un osservatorio nazionale sulle droghe?	114
	In che modo è possibile garantire l'indipendenza scientifica di un osservatorio nazionale sulle droghe?	115
	L'osservatorio nazionale sulle droghe deve intervenire nella valutazione delle politiche antidroga adottate a livello nazionale?	116
<b>Capitolo 8</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>119</b>





## Prefazione

Tracciare un quadro più accurato della situazione delle droghe; trattare questioni relative sia all'offerta, sia alla domanda; individuare le tendenze emergenti in una fase precoce; condividere informazioni oggettive sulle migliori prassi per la pianificazione e l'organizzazione di interventi, ed inoltre fornire a chi ha potere decisionale l'evidenza necessaria a supportare il progetto e la valutazione di strategie nazionali e regionali antidroga. Queste sono solo alcune delle sfide condivise dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e la Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione degli Stati Americani (CICAD-OAS), su entrambi i lati dell'Atlantico.

In questo contesto, gli osservatori nazionali sulle droghe — o punti focali nazionali, come vengono chiamati nell'ambito dell'Unione europea — detengono un ruolo di cruciale importanza, poiché i dati e le informazioni che essi forniscono costituiscono il fondamento su cui si basa qualunque sistema di monitoraggio delle droghe.

Gli osservatori nazionali sulle droghe si sono sviluppati e moltiplicati rapidamente nell'arco degli ultimi due decenni, come diretta conseguenza delle decisioni prese in merito alla creazione di sistemi di monitoraggio delle droghe a livello regionale, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia nelle Americhe.

Inizialmente, non era disponibile alcuno schema di riferimento — gli osservatori venivano istituiti mediante tentativi ed errori, prendendo in considerazione contesti e risorse nazionali differenti. Ciò spiega perché oggi esistano tanti modelli di osservatorio quanti sono i paesi che organizzano osservatori.

Ripercorrendo le tappe di questo lungo processo, sembra esservi stata un'esigenza di formalizzare le esperienze nel campo, e di individuare alcuni concetti e principi-cardine che restano validi a prescindere dal paese o dalla regione.

È con grande soddisfazione che OEDT e CICAD-OAS presentano questo manuale comune sulla creazione di osservatori nazionali sulle droghe, che, per la prima volta, espone e descrive in modo chiaro e divulgativo i principali processi operativi ed i fattori-chiave strategici comuni a tutti gli osservatori nazionali sulle droghe.

A partire da un gruppo fortemente eterogeneo di osservatori sulle droghe dislocati in differenti continenti, il tentativo è quello di estrapolarne l'essenza esperienziale e di trasmettere il risultato finale in modo che esso possa essere reinterpretato nel contesto di altre realtà e condizioni.

Pertanto, il manuale è stato strutturato in capitoli tematici che danno modo al lettore sia di utilizzare il medesimo come classico approccio *step-by-step*, che di dedicare una maggiore quantità di tempo e di attenzione ad una specifica fase del processo di costruzione o di consolidamento di un osservatorio nazionale sulle droghe.

Sebbene ciò sia il risultato di un lungo processo di elaborazione e di riflessione, il manuale, in sé e per sé, deve essere considerato più come un punto di partenza che non come un punto di arrivo.

Questo è il motivo per cui esso viene pubblicato unitamente ad una "*toolbox online*" in cui il lettore potrà trovare ulteriori riferimenti bibliografici, modelli schematici e linee guida pratiche, nonché altri documenti di lavoro. Nel tempo, la *toolbox* si svilupperà, con l'aiuto dei lettori e degli

osservatori nazionali sulle droghe in attività: fornirà una piattaforma per la condivisione di materiale pratico e di modelli di riferimento.

Si invitano quindi i lettori ad unirsi a questa comunità virtuale degli osservatori nazionali sulle droghe, ed a condividere i loro punti di vista ed esperienze, allo scopo di contribuire allo sviluppo del manuale e della *toolbox*, che, a sua volta, potrà aiutare altri a costruire i propri osservatori nazionali sulle droghe.

**Wolfgang Götz**  
Direttore  
OEDT

**James Mack**  
Segretario Esecutivo  
CICAD-OAS

## Prefazione all'edizione italiana

Il Dipartimento delle Politiche Antidroga (DPA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri Italiano, ritiene fondamentale la creazione di un Network Nazionale di Osservatori regionali nell'ambito delle tossicodipendenze e dell'alcoldipendenza, ben coordinato con l'Osservatorio Nazionale del DPA e, tramite questo, con l'OEDT.

La realizzazione di questo Network, è ritenuta strategica e fondamentale per sviluppare, nel tempo, una corretta lettura e monitoraggio del fenomeno anche nel nostro Paese.

Un coordinamento che, oltre che organizzativo, deve essere ancor prima di intenti e di metodi, così come ben espresso anche nel Piano di Azione Nazionale Antidroga, approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di novembre di quest'anno.

La necessità, pertanto, di definire standard di riferimento nella costituzione degli Osservatori Nazionali per le Dipendenze emersa a livello europeo in virtù della proliferazione degli stessi nell'ultimo decennio, in modo eterogeneo, sia nelle modalità operative che nel contesto geografico, trova riscontro anche nel panorama nazionale, in cui l'istituzione e la diffusione degli osservatori a livello regionale e/o aziendale/dipartimentale, negli ultimi anni, risponde a volte difformemente ai fabbisogni informativi locali e centrali, secondo modelli organizzativi e funzionali che spesso sono eterogenei tra le diverse realtà, in assenza di un modello standard di riferimento sia per quanto riguarda i flussi dati, la loro elaborazione mediante indicatori condivisi e la realizzazione di report standard che permettano un confronto tra le varie realtà.

Come anticipato nella premessa dell'OEDT al presente documento, nel manuale sono contenute le informazioni e gli indirizzi fondamentali per l'istituzione degli osservatori nazionali secondo standard definiti sulla base dell'esperienza maturata a livello europeo ed in America, che assumono particolare rilevanza per il nostro Paese, sia nel contesto della strutturazione dell'Osservatorio nazionale per le tossicodipendenze, di recente istituzione, che nell'ambito del perseguimento degli obiettivi strategici del Dipartimento per le Politiche Antidroga orientati soprattutto alla realizzazione di una rete di osservatori regionali, quale risposta strutturata, organizzata ed allineata con le altre realtà nazionali ed europee sulla base di un modello unico di riferimento.

Questo documento rappresenta quindi il modello tecnico di riferimento nell'ambito della strutturazione o della riorganizzazione degli osservatori nazionali e, nel contesto italiano, anche degli osservatori regionali al fine di avviare la costituzione del network italiano di Osservatori regionali e delle Provincie Autonome (PA) omogenei e coordinati, siano essi già esistenti o da istituire.

La logica della creazione di una rete di osservatori regionali che collaborano in maniera coordinata all'osservatorio nazionale, secondo un modello non gerarchico ma partecipativo e di network, pone le sue origini nell'indirizzo ormai consolidato nell'Unione Europea in materia di sistemi di servizi pubblici socio-sanitari ed assistenziali di cura delle tossicodipendenze, di costituzione/implementazione di un "sistema di sistemi" (System of Systems o SoS), ovvero un sistema complessivo articolato, composto da sistemi di rango territoriale diverso tra di loro interdipendenti ed interagenti.

Si delinea così un'ideale "filiera" di sistemi di osservazione ed operativi, articolata almeno nei seguenti livelli logici fondamentali:

1. livello comunitario: Osservatorio europeo sulle droghe e sulle tossicodipendenze (OEDT);
2. livello nazionale: Osservatorio nazionale sulle dipendenze;
3. livello regionale o assimilato: Osservatorio regionale sulle dipendenze
4. livello operativo locale: Osservatorio aziendale sulle dipendenze (Dipartimento delle Dipendenze).

Secondo tale visione, l'Osservatorio nazionale, e di conseguenza quelli regionali e delle PA, necessitano di un aggiornamento ed integrazione funzionale nella loro strutturazione; in particolare, i flussi informativi che rappresentano il debito istituzionale ai vari livelli secondo la

logica bottom-up (Azienda Sanitaria -> Regione/PA -> Stato -> EU) necessitano di una restituzione locale analitica e comparata che ne consenta un utilizzo appropriato.

La condivisione di standard metodologici, strutturali, informativi e di reporting, per contro, segue una logica top-down (EU -> Stato -> Regione/PA -> Azienda Sanitaria) al fine di conferire al complessivo sistema di programmazione e monitoraggio territoriale quei requisiti di organicità, stabilità, tempestività ed affidabilità necessari per conseguire in concreto i benefici e gli obiettivi previsti dalle stesse direttive comunitarie in tema di monitoraggio del fenomeno.

Nella fase iniziale, quindi, di creazione del sistema nazionale partecipato di osservatori regionali e nazionale, particolare attenzione verrà dedicata alla raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati secondo gli standard europei, ai cinque indicatori chiave definiti dall'OEDT sul monitoraggio del fenomeno; in una fase successiva in termini cronologici ma non meno importante in termini di contenuti, la costruzione degli osservatori, verrà integrata e completata mediante l'implementazione e la trasmissione dei flussi informativi inerenti il monitoraggio delle altre componenti del fenomeno (criminalità e mercati della droga) e delle componenti di risposta e di contrasto al fenomeno (interventi, legislazione e politiche).

Il confronto a livello regionale, nazionale ed europeo mediante l'utilizzo di metodologie standard basate su principi e obiettivi comuni e condivisi, sarà favorito e supportato dalla produzione di rapporti standard sulla realtà territoriale di competenza e nel contempo, il trasferimento di dati in formato OEDT per la lettura nazionale del fenomeno. Questo consentirà di superare le difficoltà di carenze informative e di ricostruzione tempestiva dei fenomeni droga correlati sia da un punto di vista locale che nazionale.

A supporto del consolidamento della rete nazionale degli osservatori, sempre nell'ottica di favorire le sinergie tra le realtà locali e tra queste e l'Osservatorio Nazionale del DPA e di promuovere comportamenti di autovalutazione e di benchmarking, il Dipartimento per le Politiche Antidroga si è dotato di tre importanti strumenti:

1. l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto e condivisione con i tecnici delle Amministrazioni regionali per lo sviluppo ed il consolidamento condiviso e coordinato degli osservatori regionali secondo gli standard uniformi e condivisi a livello europeo;
2. l'implementazione di un portale di supporto al network nazionale degli Osservatori regionali attraverso il quale ogni regione/PA potrà confrontare lo stato di attuazione del proprio Osservatorio e delle attività ad esso assegnate in comparazione con la situazione generale nazionale. Tale sistema di monitoraggio, comprende sia il livello di conformità rispetto gli standard, da cui la certificazione, che l'analisi dei propri dati epidemiologici riferiti agli indicatori chiave OEDT ed il relativo scostamento dal dato nazionale. Il portale sarà inoltre dotato di ulteriori strumenti utili ai fini della consultazione di documentazione sulla legislazione nazionale e regionale, linee di indirizzo ed altra documentazione di supporto alle attività degli osservatori regionali, nonché di uno spazio dedicato all'interazione tra gli operatori del settore sia a livello regionale che centrale (forum, chat, etc.);
3. Linee di indirizzo ed operative sulla creazione di un osservatorio regionale sulle droghe, costituite anche dal presente documento, contenenti i principali processi ed i fattori-chiave strategici comuni a tutti gli osservatori.

Infine, alla luce di quanto sopra riportato, il DPA ritiene che questo manuale possa essere una base metodologica fondamentale per dare origine e mantenere un Network Nazionale di Osservatori veramente efficienti ed utili.

Un particolare ringraziamento va fatto ad Alexis Goosdeel per la grande competenza e disponibilità dimostrata nei confronti del DPA e delle Regioni e P.A. italiane.

**Giovanni Serpelloni**  
Capo Dipartimento  
Dipartimento Politiche Antidroga  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Elisabetta Simeoni**  
Responsabile del Punto Focale Nazionale  
Dipartimento Politiche Antidroga  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

## Ringraziamenti

**Redatto da:** Alexis Goosdeel, Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT), Lisbona.

**Collaboratori (provenienti dall'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze):** Paul Griffiths, Dominique Lopez, Cécile Martel, Maria Moreira, Jane Mounteney, André Noor, Klaudia Palczak, Alessandro Pirona, Pedro Duarte Ribeiro, Kathryn Robertston, Roumen Sedefov, Roland Simon, Sandrine Sleiman. Produzione: Marie-Christine Ashby.

**Collaboratori (provenienti dall'Osservatorio Interamericano sulle Droghe (CICAD-OAS):** Francisco Cumsille, Pernell Clarke, Marya Hynes.

### **Altri collaboratori (in ordine alfabetico):**

Julie-Emilie Adès, Osservatorio Francese sulle Droghe e sulle Tossicodipendenze (*Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies — OFDT*), Francia.

Alberto Bolognini, Economisti & Associati, Italia.

Jean-Michel Costes, Osservatorio Francese sulle Droghe e sulle Tossicodipendenze (*OFDT*), Francia.

Katalin Felvinczi, Istituto Nazionale per la Prevenzione della Droga, Ungheria.

Brian Galvin, Unità di Ricerca su Alcol e Droga (*ADRU*) del Comitato per la Ricerca Sanitaria (*Health Research Board — HRB*), Irlanda.

Neoklis Georgiades, Osservatorio Nazionale sulle Droghe e le Tossicodipendenze, Cipro.

Anna Girard, Punto Focale Nazionale Maltese, Malta.

Kari Grasaasen, Consiglio Nazionale per la Salute, Danimarca.

Odd Horvin, Istituto Nazionale per la Ricerca su Alcol e Droga (*SIRUS*), Norvegia.

Ruxanda Iliescu, Punto Focale Nazionale Rumeno, Romania.

Ernestas Jasaitis, Dipartimento per il Controllo della Droga, Lituania.

Alan Lodwick, Punto Focale sulle droghe del Regno Unito, Dipartimento della Salute, RU.

Jean Long, Unità di Ricerca su Alcol e Droga (ADRU) del Comitato per la Ricerca Sanitaria (HRB), Irlanda.

Artur Malczewski, Ufficio Governativo Nazionale per la Prevenzione della Droga, Polonia.

Viktor Mravcik, Segreteria del Consiglio del Governo per il Coordinamento delle Politiche Antidroga, Repubblica Ceca.

Monica K. Nordvik, Istituto Nazionale di Salute Pubblica, Svezia.

Alain Origer, Centro di Ricerca sulla Salute Pubblica (CRP-Santé).

Tim Pfeiffer-Gerschel, Osservatorio Nazionale sulle Droghe e le Tossicodipendenze, Germania.

Ieva Pugule, Centro di Economia Sanitaria — Ministero della Salute, Latvia.

Marc Roelands, Unità di Epidemiologia dell'Istituto Scientifico per la Salute Pubblica (IPH), Belgio.

Sanna Rönkä, Istituto Nazionale per la Salute e la Previdenza Sociale (THL), Finlandia.

Amparo Sánchez, Delegazione Governativa per il Piano Nazionale sulle Droghe (*Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas*), Spagna.

Ana Sofia Santos, Istituto per la Droga e per la Tossicodipendenza (*Instituto da Droga e da Toxicoddependência — IDT*), Portogallo.

Elisabetta Simeoni, Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le Politiche Antidroga, Punto Focale Nazionale, Italia.

Ave Talu, Osservatorio Nazionale sulle Droghe e le Tossicodipendenze, Istituto Nazionale per lo Sviluppo della Salute (NIHD), Estonia.

Manina Terzidou, Istituto Universitario di Ricerca sulla Salute Mentale (UMHRI), Grecia.

Abdalla Toufiq, Osservatorio Francese sulle Droghe e sulle Tossicodipendenze (OFDT), Francia.

Franz Trautmann, Istituto Trimbos, Paesi Bassi.

Orsolya Varga, Punto Focale Nazionale sulle Droghe, Ungheria.

Momtchil Vassilev, Osservatorio Nazionale sulle Tossicodipendenze, Bulgaria.

Marion Weigl, *Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)*, Austria.

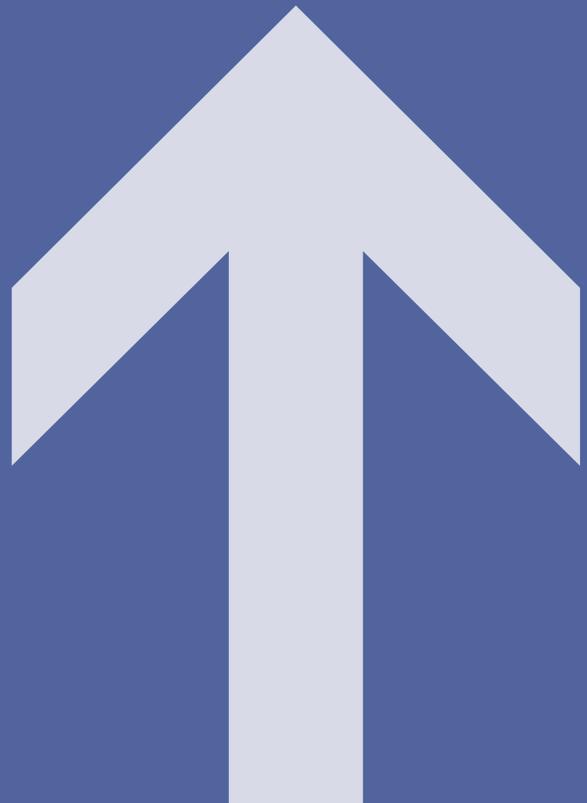
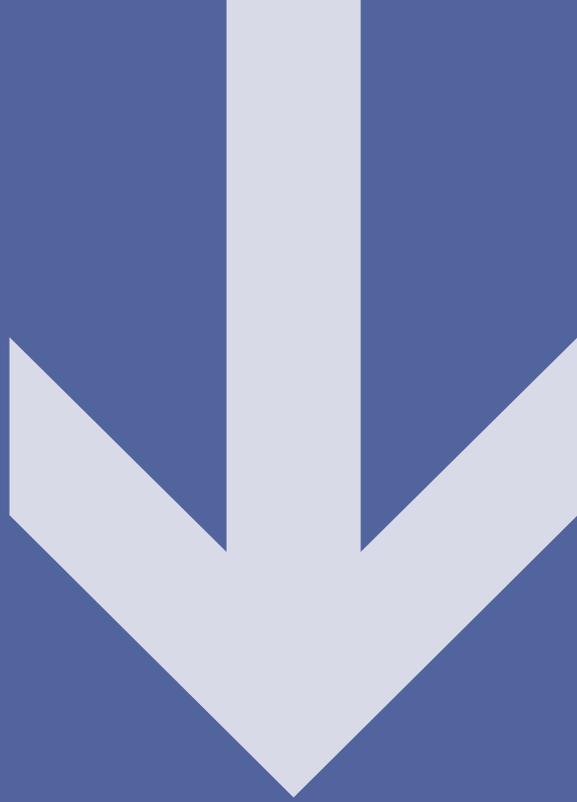
Tomáš Zabranský, Centro per la Scienza delle Tossicodipendenze, Clinica Psichiatrica, I Facoltà Medica, Università 'Charles' di Praga, Repubblica Ceca.

OEDT desidera ringraziare per il loro valido sostegno i membri della rete Reitox, che hanno offerto il proprio prezioso aiuto per la stesura del Manuale.

OEDT e CICAD gradirebbero inoltre rivolgere uno speciale ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato al IV Convegno Ibero-Americano degli Osservatori Nazionali sulle Droghe (che ha avuto luogo nell'ottobre 2008 a La Antigua, in Guatemala), per il loro *feedback* ed i loro contributi, estremamente costruttivi, all'elaborazione dello schema di diagnosi strategica.

Traduzione a cura di Byron Language Development, Roma.

Interpretazione al testo italiano e verifica terminologica: Silvia Zanone.



## Capitolo 1

# Perché abbiamo bisogno di un osservatorio nazionale sulle droghe?

Che cos'è un osservatorio nazionale sulle droghe (NDO)? Qual è il suo ruolo? Quali i compiti e le competenze di una simile Istituzione? In che modo è possibile organizzare un osservatorio?

Quelle che precedono sono soltanto alcune delle domande alle quali il presente Manuale tenta di dare una risposta in modo pratico, a cominciare da quella più importante: perché abbiamo bisogno di un osservatorio nazionale sulle droghe?

## Una crescente necessità di monitoraggio

L'adesione alle Convenzioni delle Nazioni Unite <sup>(1)</sup> ha reso obbligatorio per gli Stati Membri riferire regolarmente sulla situazione delle droghe, nonché sui relativi interventi, includendo sia l'offerta, sia la domanda.

Più recentemente, altre organizzazioni internazionali e regionali che svolgono attività nel contesto generale della lotta contro le droghe si sono progressivamente orientate verso esaurienti strategie e piani d'azione che sono basati su determinati scopi o obiettivi, e per i quali è stato sempre più necessario disporre di dati attendibili per valutare la situazione delle droghe e monitorare l'implementazione delle misure adottate.

Ciò ha portato allo sviluppo e successive modifiche della struttura, del contenuto e degli obiettivi delle strategie antidroga dell'Unione europea fin dall'adozione del primo Piano d'Azione Europeo per Combattere le Droghe, nel dicembre 1990. Nelle Americhe, ciò ha avuto inizio con l'istituzione della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe (CICAD) da parte dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) nel 1986, quale *forum* per le politiche dell'emisfero occidentale inerenti a tutti gli aspetti del problema droga.

Uno dei primi risultati di tale formalizzazione è stato il riconoscimento della necessità di organizzare sistemi ed osservatori di monitoraggio nazionali.

(1) La Convenzione Unica delle Nazioni Unite sugli Stupefacenti, 1961 ([http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention\\_1961\\_en.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention_1961_en.pdf)); la Convenzione delle Nazioni Unite sulle Sostanze Psicotrope, 1971 ([http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf)), e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Stupefacenti e di Sostanze Psicotrope, 1988 ([http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf))

## “Basato sull’evidenza”: un nuovo concetto per il *policy-making*

A partire dalla metà degli anni Novanta, il concetto di “*policy-making* basato sull’evidenza” si è imposto come nuovo standard di gestione del settore pubblico (cfr. riquadro qui sotto).

### Politica basata sull’evidenza

La politica basata sull’evidenza è stata definita come un approccio che «aiuta le persone a prendere le decisioni in merito alle linee di condotta, ai programmi ed ai progetti sulla scorta di una buona informazione, ponendo al centro dello sviluppo e dell’implementazione delle politiche la migliore evidenza disponibile in base ai risultati della ricerca». Tale approccio si contrappone a quello rappresentato dalla politica basata sull’opinione, che fa forte assegnamento o sull’uso selettivo dell’evidenza (ad esempio, su singoli studi, indipendentemente dalla qualità), o sulle idee, non suffragate da alcuna prova, di individui o gruppi, spesso influenzati da punti di vista ideologici, pregiudizi o speculazioni teoriche.

Fonte: Davies, P., ‘*Is Evidence-Based Government Possible?*’, Jerry Lee Lecture 2004, 4<sup>th</sup> Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 febbraio 2004.

Questo cambiamento evidenzia la necessità che i governi prendano decisioni sulla base di una migliore informazione, e verifichino se le misure adottate siano o meno state implementate e, in caso positivo, se hanno avuto successo.

In quest’ambito, si sono sviluppate due tendenze parallele: i *leader* politici hanno bisogno di strumenti atti a valutare se le misure e gli interventi realizzati hanno prodotto un impatto e, se sì, quale; analogamente, da parte della pubblica opinione aumenta sempre di più la richiesta di questo tipo di informazioni nei confronti dei *leader* stessi.

## Dal monitoraggio alla valutazione

Nel campo delle droghe, durante gli ultimi sette od otto anni, è costantemente aumentato il numero di iniziative intraprese a livello sia nazionale, sia regionale per valutare le strategie antidroga e altri piani d’azione nazionali adottati, o per effettuare una verifica dell’impatto da essi prodotto.

Ad esempio, nelle due regioni geografiche menzionate in precedenza, i dati raccolti a livello nazionale servono anche allo scopo di valutare i risultati delle strategie antidroga regionali: in Europa, ciò è rappresentato dalla valutazione del Piano d’Azione dell’UE da parte della Commissione Europea e, nell’ambito dell’Organizzazione degli Stati Americani, dal campo d’azione e dagli obiettivi del Meccanismo di Valutazione Multilaterale.

A livello globale, la comunità internazionale ha dato nuovo supporto al rafforzamento ed ulteriore sviluppo delle reti di informazione sulle droghe per consolidare la verifica e la valutazione delle strategie antidroga nel corso della revisione a 10 anni della Dichiarazione

Politica pubblicata al termine della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle Droghe nel 1998.

In effetti, una nuova risoluzione «invita gli Stati Membri a intensificare i propri sforzi volti alla revisione ed al miglioramento degli strumenti di raccolta dei dati, allo scopo di arrivare ad una valutazione oggettiva, scientifica, equilibrata e trasparente dei progressi fatti e degli ostacoli incontrati nell'implementazione della Dichiarazione Politica e del Piano d'Azione (...)» (2).

## Un ruolo-chiave per gli osservatori nazionali

Ciò che si può concludere dai vari dibattiti dei gruppi di lavoro, del pubblico e degli esperti, che hanno avuto luogo nel 2008 e nel 2009 e che sono ancora in corso, è molto semplice:

- Le reti di informazione sovranazionali o internazionali sulle droghe possono operare soltanto se ricevono dai rispettivi paesi partecipanti informazioni comparabili di alta qualità;
- Gli osservatori nazionali sulle droghe sono in grado di dare un contributo fondamentale agli sforzi profusi dalla comunità internazionale per la raccolta, l'analisi e l'interpretazione dei dati;
- Un osservatorio nazionale sulle droghe rappresenta uno strumento-chiave per il *policy-making* — non si tratta di uno strumento politico. Mentre la responsabilità politica resta nelle mani di coloro che detengono il potere decisionale, cresce però il consenso generale circa la loro necessità di disporre di informazioni oggettive, fattuali, attendibili e comparabili per poter prendere decisioni “informate”.

Il presente manuale mira a considerare le esigenze di tre gruppi, prefiggendosi un obiettivo specifico per ciascuno di essi:

- paesi che sono, o che possono diventare, candidati all'adesione all'Unione europea (3), e paesi del vicinato (4) che desiderano e/o necessitano di prepararsi a partecipare alle attività dell'Osservatorio europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze;
- paesi che fanno parte di altri sistemi regionali di raccolta di dati sulle droghe, quali l'Osservatorio Interamericano sulle Droghe CICAD-OAS, per valutare la loro situazione e

(2) «Migliorare la raccolta, il *reporting* e l'analisi dei dati allo scopo di monitorare l'implementazione della Dichiarazione Politica e del Piano d'Azione sulla Cooperazione Internazionale verso una Strategia Integrata ed Equilibrata per Contrastare il Problema Mondiale della Droga» (Risoluzione 52/12) — Atti Ufficiali del Consiglio Economico e Sociale (*Economic and Social Council Official Records*), 2009, Supplemento N° 8 — Commissione Stupefacenti, Rapporto sulla cinquantaduesima sessione (14 marzo 2008 e 11–20 marzo 2009), pag. 29.

(3) Definiti anche Paesi Candidati (Croazia, ex Repubblica Jugoslava della Macedonia, Turchia) o Paesi Candidati Potenziali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo ai sensi della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, Montenegro, Serbia). In alternativa: Stati Membri non-UE che abbiano presentato richiesta di adesione all'OEDT, come la Norvegia.

(4) Paesi inclusi nella Politica Europea di Vicinato (ENP): Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldavia, Marocco, Territorio Palestinese Occupato, Siria, Tunisia, Ucraina.

creare strategie, in modo da migliorare e/o favorire il consolidamento dei loro osservatori nazionali;

- paesi “non-UE” coinvolti nella cooperazione in materia di droghe con l’Unione europea e con altre organizzazioni internazionali, in particolare agenzie dell’ONU <sup>(5)</sup>, e con donatori internazionali pubblici e privati operanti nel campo delle droghe che vogliono valutare l’efficacia dei propri investimenti ed attività.

È doveroso informare il lettore di quanto segue in merito alla presente pubblicazione:

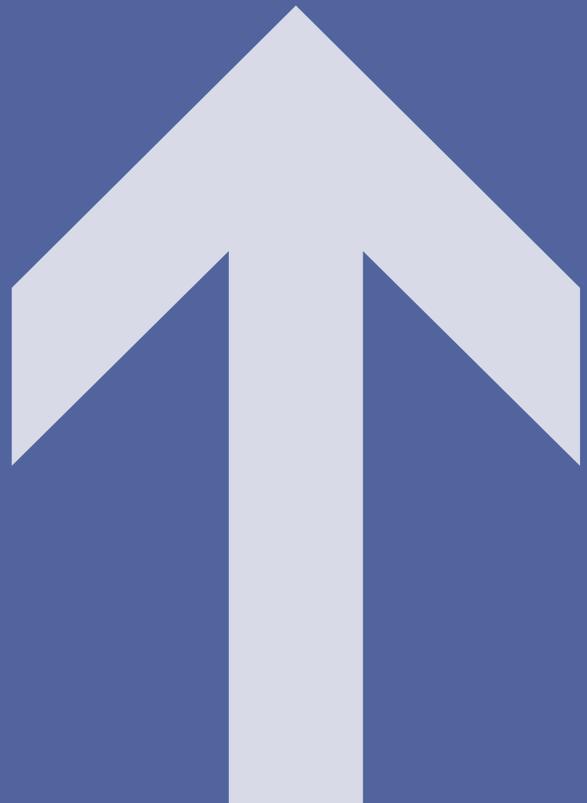
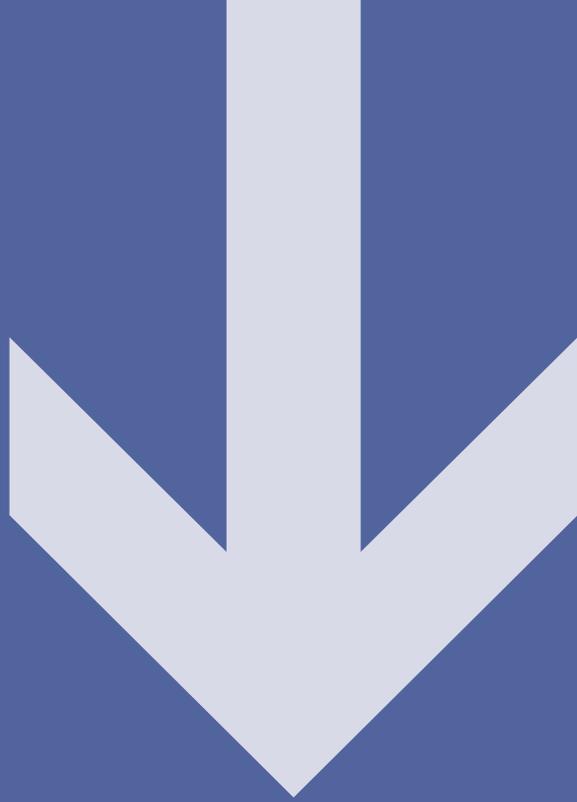
- questo manuale si fonda sull’esperienza relativa alla creazione ed allo sviluppo di una rete europea per la raccolta di dati composta da punti focali nazionali — la rete Reitox. Benché presenti uno schema concettuale, esso è basato sulla pratica, riguardante la creazione della rete 15 anni fa e la sua espansione in più di 15 nuovi paesi, dopo di allora. Si è cercato quindi di individuare i principi e le funzioni-chiave che, negli anni, hanno dimostrato di avere successo;
- non viene proposto un singolo modello da copiare, ma *step* strategici e operativi, ed un’indicazione del tipo di decisioni che devono essere prese sulla base di un’analisi strutturata di ciascun contesto nazionale. Il presente manuale fornisce al lettore la matrice per questa analisi strategica ed operativa;
- un osservatorio nazionale sulle droghe non ha ragione d’essere, in assenza di dati e informazioni, che, spesso, sono prodotti da altri enti, a differenti livelli (nazionale, locale); pertanto, l’organizzazione di un osservatorio nazionale sulle droghe va di pari passo con la creazione/rafforzamento di una rete nazionale di informazione sulle droghe;
- il presente manuale è il risultato di una *partnership* strategica tra due organizzazioni regionali, l’OEDT nell’ambito dell’Unione europea e la CICAD-OAS nelle Americhe, con lo scopo di supportare ulteriormente la capacità di monitoraggio a livello nazionale nei propri rispettivi Stati Membri.

Il manuale è suddiviso in diverse parti:

- Che cos’è un osservatorio nazionale sulle droghe (Capitolo 2)
- Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe:
  - Raccolta e monitoraggio dei dati (Capitolo 3)
  - Analisi ed interpretazione (Capitolo 4)
  - *Reporting* e diffusione (Capitolo 5)
- Garanzia di successo: diagnosi strategica (Capitolo 6)
- Aspetti critici (Capitolo 7)
- Conclusioni

<sup>(5)</sup> Quali l’UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine), l’OMS, l’UNAIDS (Programma Congiunto delle Nazioni Unite per l’AIDS) e l’UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo)





## Capitolo 2

# Che cos'è un osservatorio nazionale sulle droghe?

Un osservatorio nazionale sulle droghe (NDO) è un'organizzazione che fornisce al proprio paese informazioni fattuali, oggettive, attendibili e comparabili relative alle droghe e alle tossicodipendenze ed alle loro conseguenze.

Gli obiettivi dell'*NDO* consistono in quanto segue:

- fornire ai propri interlocutori nazionali le informazioni considerate essenziali per il *policy-making* e per l'organizzazione di servizi "droga-correlati", e che riguardino questioni relative alla droga di interesse generale;
- raccogliere e produrre le informazioni necessarie per adempiere agli obblighi di *reporting* del proprio paese nei confronti di Programmi sovranazionali ed internazionali sia di monitoraggio, sia per il controllo della droga.

Per raggiungere i propri obiettivi, l'*NDO* deve svolgere tre funzioni essenziali, o ricorrendo alle proprie risorse, o di concerto con altre istituzioni ed esperti nazionali:

- raccolta e monitoraggio dei dati a livello nazionale;
- analisi ed interpretazione delle informazioni raccolte;
- *reporting* e diffusione dei risultati.

La principale pubblicazione prodotta annualmente dall'*NDO* è il suo rapporto nazionale, o, almeno, un aggiornamento sulla situazione nazionale. In aggiunta a tale rapporto, può essere atteso che un *NDO* produca studi *ad hoc* ed altri rapporti.

Al momento di organizzare un osservatorio nazionale sulle droghe, o di valutarne la posizione, è necessario altresì valutarne il successo e la sostenibilità mediante l'uso di tre fattori-chiave strategici:

- valore aggiunto percepito;
- disponibilità e combinazione delle risorse; e
- processi di produzione in cooperazione.

## Definizione ed obiettivi

Un osservatorio nazionale sulle droghe (NDO) è un'organizzazione mirata a fornire — al proprio paese di appartenenza — informazioni fattuali, oggettive, attendibili e comparabili relative alle droghe e alle tossicodipendenze <sup>(1)</sup> ed alle loro conseguenze.

Un NDO fa idealmente parte di un sistema più ampio, che combina:

- un **meccanismo di coordinamento** nazionale sulle droghe concordato ed equilibrato, che sovrintende all'implementazione di una strategia nazionale antidroga da parte dei vari partecipanti;
- una **rete nazionale di informazione sulle droghe**, che integra fonti di informazione e competenze specializzate e generali, come pure programmi di sorveglianza routinaria ed indagini *ad hoc* su gruppi *target*.

L'NDO raccoglie e produce informazioni per due principali tipi di interlocutori: quelli nazionali, e quelli sovranazionali o internazionali.

**Interlocutori nazionali:** l'NDO è rivolto alle esigenze di informazione di quattro gruppi di utenti che costituiscono i suoi interlocutori a livello nazionale: i responsabili delle decisioni, la comunità scientifica, i professionisti operanti nel campo delle droghe ed il pubblico in generale.

**Interlocutori sovranazionali o internazionali:** l'attività dell'NDO riguarda anche l'ambito internazionale, nel contesto degli sforzi complessivi volti a ridurre i problemi inerenti alla droga a livello globale (Nazioni Unite) e sovranazionale (p.e., Unione europea, Organizzazione degli Stati Americani, ecc.).

## Funzioni essenziali di un osservatorio nazionale sulle droghe

Per quanto concerne l'attività di un NDO, si utilizza qui l'espressione "funzioni essenziali" per descrivere i processi fondamentali che devono essere sviluppati ed implementati dall'NDO. Inoltre, si è adattato allo scopo di presentare le funzioni essenziali di un NDO il concetto di "processo di attività".

*Che cos'è il "processo di attività"?*

Davenport e Short (1990) definiscono il processo di attività (*business process*) come «un insieme di compiti logicamente correlati eseguiti per ottenere un determinato risultato operativo (*business outcome*).» Un processo è «un insieme di attività strutturate e misurate,

(1) A seconda delle priorità nazionali, l'ambito di attività dell'NDO può incentrarsi soltanto sulle droghe illegali, o potrebbe includere invece anche alcol, tabacco ed altre droghe legali (come ad esempio le droghe prescrittibili). Questa presentazione è limitata alle droghe illegali, in quanto esse costituiscono il "mandato primario" dell'OEDT e della CICAD-OAS.

progettato per produrre uno specifico *output* per un mercato o un cliente particolare. Esso implica una forte enfasi sul modo in cui un'attività viene svolta all'interno di un'organizzazione» (2).

I processi di attività hanno in comune quattro caratteristiche:

*Confini organizzativi incrociati*: l'NDO poggia su uno schema di cooperazione che coinvolge più *partner* (*multi-partner*), e su intense pratiche di *networking* che permettono all'NDO di acquisire la competenza e le informazioni necessarie. Ciò comporta un costante *screening* del suo ambiente, nonché frequenti aggiustamenti del *modus operandi* concordato tra tutti i *partner*.

*Utenti o diretti interessati* (*stakeholder*): nelle organizzazioni del settore pubblico o che dipendono dal settore pubblico, gli *stakeholder* rivestono un ruolo di vitale importanza in quanto attraggono fondi e consentono all'NDO di operare.

*Processo*: l'enfasi è sul modo in cui sono organizzate le attività e ottenuti i risultati. I processi possono essere strutturati in maniere differenti, a seconda del contesto, delle risorse e delle possibilità, purché gli *output* attesi siano chiaramente definiti e prodotti tempestivamente.

*Output*: ciascuna delle funzioni essenziali deve fornire un *output*, sia che si tratti di dati grezzi o di informazioni specifiche, rapporti analitici, pubblicazioni mirate o *reporting* standard.

Le tre funzioni essenziali di un NDO sono:

- raccolta e monitoraggio dei dati
- analisi ed interpretazione dei dati raccolti
- *reporting* e diffusione dei risultati.

Generalmente, le funzioni essenziali vengono svolte dall'NDO di concerto con altre istituzioni ed esperti nazionali. Subordinatamente alle risorse ed al mandato dell'NDO, nonché ai dati ed al livello di competenza disponibili nel paese di interesse, sono possibili varie modalità di organizzazione delle stesse, come esposto nel Capitolo 7 – Aspetti critici.

Ciò che importa è che queste funzioni dimostrino il più alto livello di qualità possibile e siano conformi agli standard scientifici, poiché costituiscono l'essenza della credibilità e del valore aggiunto percepito dell'attività dell'NDO.

All'interno dell'Unione europea, questo è appunto il ruolo sostenuto dai punti focali nazionali dell'OEDT, che insieme formano la rete europea per la raccolta di dati sulle droghe, denominata Reitox (*Réseau Européen d'Information sur les Toxicomanies*).

(2) Malhotra, Y., 'Business Process Redesign: An Overview', *IEEE Engineering Management Review*, vol. 26, N° 3, autunno 1998.

## Raccolta e monitoraggio dei dati a livello nazionale

Generalmente, vari tipi di informazioni relative alla droga vengono già prodotte in qualche modo da agenzie a livello locale o nazionale. In tali casi, l'NDO può avere il ruolo di convogliare tutte le informazioni disponibili all'interno di un quadro nazionale. Per fare ciò, l'NDO deve prima di tutto individuare quali informazioni sono disponibili e creare una "mappa delle informazioni". Quest'ultima è un documento che identifica e classifica i potenziali fornitori di dati relativi alle informazioni sulle droghe e le organizzazioni *partner* potenziali.

Parte dell'attività di un NDO consiste nell'analisi delle fonti nazionali di informazioni relative alla droga per poterne individuare i punti di forza e le carenze.

Basandosi sui *partner* e sui fornitori di dati potenziali identificati nella mappa delle informazioni, viene quindi allestita una rete nazionale di informazione sulle droghe, che rappresenta il *know-how* "sul campo" ed, in ultima analisi, rafforza la qualità degli *output* dell'NDO. Per poter raccogliere, produrre, analizzare e diffondere informazioni in modo regolare, l'NDO deve creare una rete sostenibile in grado di lavorare con continuità al proprio miglioramento.

Uno dei compiti principali dell'NDO è quello di stabilire una rete nazionale di informazione sulle droghe insieme ai *partner* e le risorse identificate nella mappa delle informazioni.

Il fenomeno delle droghe ed il suo impatto sulla società sono in perenne mutamento. Analogamente, anche la scienza, e la nostra conoscenza e comprensione del fenomeno delle droghe, sono in costante evoluzione. Le richieste inoltrate attraverso la rete di informazione sulle droghe devono perciò uniformarsi a questo cambiamento. In altri termini, lo sviluppo della rete di informazione sulle droghe, e della relativa attività di *networking*, è parte di un processo in atto che rappresenta l'attività principale, e più dispendiosa in termini di tempo, dell'NDO.

Un compito essenziale è quello di mantenere il collegamento con i fornitori di informazioni o di dati, e di motivarli a partecipare ed a contribuire alla rete nazionale di informazione sulle droghe.

Un'altra caratteristica in atto dello sviluppo della rete sopra menzionata è il costante tentativo di migliorare la base di conoscenza. Ciò può essere ottenuto o attraverso il miglioramento dei processi e degli standard nazionali di *reporting* già esistenti, e/o attraverso la costituzione di nuove fonti di informazione. In questo contesto, l'abilità di suscitare consapevolezza e di procurare fondi per il miglioramento della rete nazionale per la raccolta di dati è di estrema utilità.

L'NDO ha bisogno di personale con eccellenti capacità di comunicazione e negoziazione, e con una comprovata attitudine al confronto costruttivo (*consensus-building*).

Riguardo alla gestione delle fonti di dati in tutte le aree interessate dal problema della droga, ed al mantenimento di una rete di informazioni esaurienti sulle droghe, l'aspetto

maggiormente impegnativo con il quale i fornitori di dati devono confrontarsi nel campo della riduzione dell'offerta e della riduzione della domanda è quello di imparare ad interagire, ed a condividere le informazioni con i professionisti operanti in differenti aree con obiettivi, culture professionali e tradizioni variabili.

L'impresa in cui l'NDO deve cimentarsi è rappresentata dalla capacità di mantenere una costante e reciproca connessione tra le reti di informazione in relazione all'offerta e alla domanda, in un modo che consenta di offrire a tutti i partner un valore aggiunto e che sia logisticamente possibile.

Il ruolo dell'NDO non è limitato soltanto alla raccolta di informazioni e dati già esistenti: infatti, l'osservatorio ha un ruolo-chiave anche nel tenere traccia dei set di dati e nel favorire tra i propri partner il miglioramento della qualità dei dati stessi, anno dopo anno, o avvalendosi di un supporto tecnico e metodologico, o riunendo esperti nazionali dotati di competenza strategica per il miglioramento dell'attendibilità e della validità dei dati di anno in anno.

È necessario che l'NDO organizzi e mantenga la memoria dei dati disponibili, incrementando la competenza scientifica e metodologica per la raccolta e l'analisi dei dati, e promuovendo l'assicurazione della qualità e lo sviluppo delle competenze sia a livello interno, che nell'ambito della rete.

### Analisi ed interpretazione delle informazioni raccolte

Le informazioni raccolte attraverso la rete di informazione sulle droghe necessitano di ulteriore elaborazione, per essere di uso pratico per gli interlocutori dell'NDO. Ciò di solito viene effettuato combinando le capacità analitiche del personale dell'NDO e la competenza degli esperti nazionali.

L'NDO costruisce progressivamente la propria "expertise" nel fornire un'interpretazione e un'analisi rigorosamente scientifiche, imparziali e non speculative dei dati raccolti, e nel sintetizzarli in rapporti, documenti ed altre pubblicazioni strutturati. In tal modo, l'NDO funge da mediatore della conoscenza, offrendo una spiegazione dei dati a coloro che abbiano bisogno di comprenderli.

L'analisi e l'interpretazione delle informazioni raccolte deve incentrarsi su quanto segue:

- verifica della coerenza e della comparabilità dei dati raccolti;
- esame delle informazioni contestuali necessarie in ordine alla corretta interpretazione dei dati;
- analisi ed interpretazione delle informazioni, in collaborazione con coloro che le hanno fornite;
- integrazione delle informazioni provenienti da fonti diverse, che includono una molteplicità di aree, allo scopo di fornire una panoramica ed una comprensione complete della situazione delle droghe.

Per portare a compimento tali attività, l'NDO deve operare unitamente alle istituzioni e ad altri esperti nazionali, in modo da assicurare:

- il progressivo ottenimento di un quadro comune ed esauriente della situazione delle droghe nel paese di interesse;
- la validità ed attendibilità delle analisi e delle conclusioni;
- una proprietà dei risultati condivisa da tutti i *partner* coinvolti.

## Reporting e diffusione dei risultati

L'attività di *reporting* e di comunicazione dei risultati deve essere considerata uno dei compiti fondamentali dell'osservatorio nazionale sulle droghe. L'NDO deve pertanto sviluppare una strategia di comunicazione che sia di ausilio per incontrare e soddisfare le esigenze esistenti, ma può altresì prendere in considerazione ed anticipare le esigenze future in modo proattivo ed adeguato ai propri differenti interlocutori.

In ultima analisi, gli *output* contribuiscono a motivare l'esistenza dell'NDO, e rappresentano una delle ragioni principali per cui l'osservatorio riceve finanziamenti dalle Autorità nazionali e dalle Organizzazioni internazionali.

Nella maggior parte dei casi, la pubblicazione principale prodotta dall'NDO su base annua sarà un rapporto nazionale o un riassunto esecutivo degli sviluppi più recenti nel contesto nazionale. Il fatto che l'NDO fornisca annualmente un aggiornamento della situazione nazionale delle droghe, per scopi sia nazionali che internazionali, riveste difatti particolare importanza.

Oltre al rapporto nazionale, può essere atteso che l'NDO produca anche rapporti su studi *ad hoc* e fornisca evidenza della valutazione di strategie e piani d'azione nazionali.

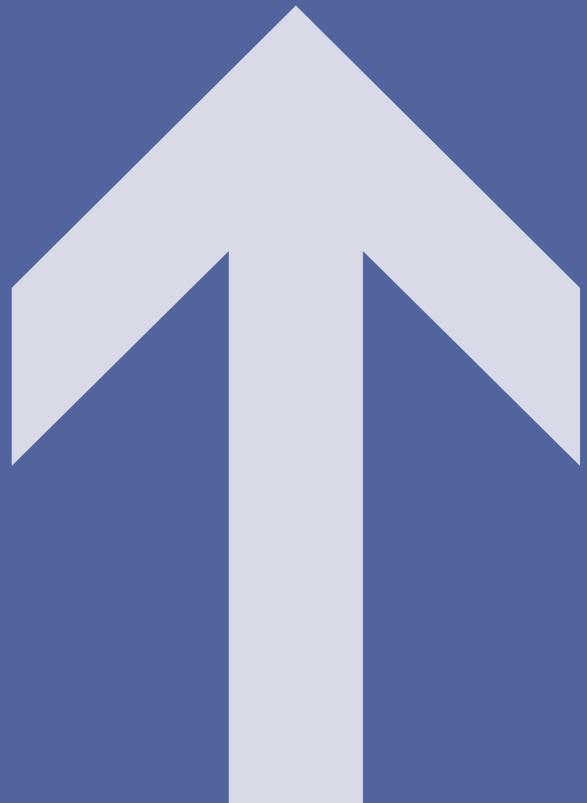
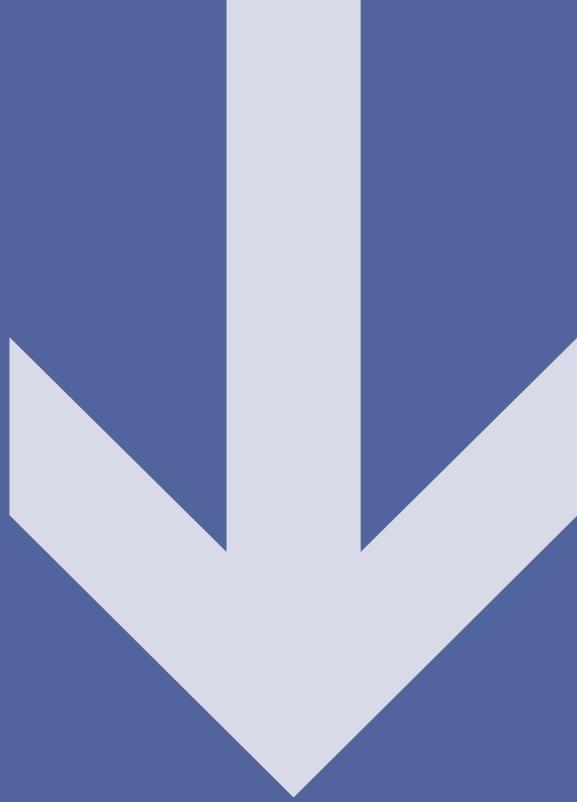
Ulteriori pubblicazioni potrebbero includere anche rapporti speciali su specifiche questioni di interesse nazionale relative alla droga, articoli scientifici su riviste *peer-reviewed*, pubblicazioni speciali periodiche e *una tantum*, comunicati stampa e strumenti per la gestione del rapporto con i mezzi di comunicazione di massa (*media relations*), nonché pubblicazioni basate sul *web* (*web-based*) (siti *web*, *mailing list*, e così via).

## Sviluppo strategico

Ai fini della valutazione della posizione strategica di un NDO, il primo aspetto da considerare è quello inerente alle questioni istituzionali, cioè, il ruolo, lo *status* e il mandato dell'NDO. Tuttavia, benché tali questioni siano importanti, non possono, da sole, essere predittive del successo o dell'insuccesso di un osservatorio.

Ciò che è necessario in ordine ad assicurare la sostenibilità dell'NDO — del progetto NDO — è effettuare un'analisi approfondita che prenda in considerazione tre fattori-chiave strategici (cfr. Capitolo 6):

- Valore aggiunto percepito: qualunque sia la motivazione alla base dell'istituzione di un NDO (nazionale o sovranazionale), è essenziale essere certi che l'NDO trasmetta un'immagine di competenza e di servizio per i diretti interessati nazionali e locali, poiché questi ultimi detengono il potere di decisione primario, quando si tratta di organizzare e finanziare l'NDO e la rete nazionale per la raccolta di dati;
- Combinazione delle risorse: in pratica, un NDO di successo è il risultato della combinazione di risorse locali, nazionali e sovranazionali, siano esse umane, scientifiche e/o finanziarie. Pertanto, particolare attenzione deve essere tributata ad individuare, coordinare e consolidare tali risorse;
- Coproduzione; gli *output* dell'NDO non vengono prodotti in modo isolato, generalmente, anzi, sono il risultato di un processo di coproduzione, a volte complesso, che comporta la partecipazione di altre istituzioni e di altri esperti che possiedono dati o conoscenze specifici in merito alla materia scelta. Una questione di cruciale importanza per lo sviluppo ed il rafforzamento dell'NDO è rappresentata dalla sua competenza e dai processi che esso pone in essere per la produzione di rapporti e di altre pubblicazioni in cooperazione con i propri *partner* nazionali e locali.



## Capitolo 3

# Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — raccolta e monitoraggio dei dati

### Obiettivo e strategia

*Quali sono le aspettative? Come procedere?*

L'obiettivo primario dell'NDO è quello di raccogliere e/o generare le informazioni necessarie per tracciare un quadro esauriente della situazione delle droghe in un dato paese, includendo le risposte in merito sia all'offerta, sia alla domanda.

Ciò comporta:

- l'utilizzazione di strumenti di riferimento internazionali;
- la costruzione o l'utilizzazione di uno schema di *reporting* di riferimento;
- il reperimento dei dati e degli esperti per interpretarli;
- la strutturazione delle fonti di informazione in un sistema coerente;
- la creazione e lo sviluppo progressivi di una rete nazionale per la raccolta di dati.

### Adozione di strumenti internazionali di riferimento

*Che tipo di dati/informazioni sono necessari? Sono disponibili schemi di riferimento?*

Le attività di monitoraggio ed altre attività di raccolta dei dati relativi alle droghe hanno avuto inizio tre decenni fa, in differenti regioni del mondo, sotto gli auspici di varie organizzazioni internazionali e regionali.

Nel 2000, un convegno internazionale di esperti tenutosi a Lisbona ha portato all'adozione di uno schema di riferimento comune per la raccolta ed il monitoraggio di dati, condiviso da organizzazioni internazionali e sovranazionali, denominato "Consenso di Lisbona" (*Lisbon Consensus*) (1).

Il convegno, finanziato dal Programma delle Nazioni Unite per il Controllo Internazionale delle Droghe (UNDCP) ed ospitato dall'OEDT, ha riunito vari esperti e rappresentanti di organizzazioni quali il Gruppo Pompidou del Consiglio d'Europa, l'UNAIDS, la Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione

(1) Il documento in esteso è reperibile sul sito web dell'UNODC al seguente link: [http://www.unodc.org/pdf/drug\\_demand\\_gap\\_lisbon\\_consensus.pdf](http://www.unodc.org/pdf/drug_demand_gap_lisbon_consensus.pdf)

degli Stati Americani (CICAD–OAS), l'Istituto Nazionale per l'Abuso di Droghe (NIDA), l'Organizzazione Mondiale della Sanità, il Gruppo di Lavoro Internazionale per l'Epidemiologia e la Rete Globale di Ricerca sulla Prevenzione dell'HIV.

Il Consenso di Lisbona individua 13 ambiti, di interesse strategico o inerente alle politiche da implementare, che vengono monitorati, utilizzando una varietà di strumenti e formati, da tutte le organizzazioni sovranazionali ed internazionali:

- Consumo di droga nella popolazione generale (prevalenza e incidenza);
- Consumo di droga tra i giovani (prevalenza e incidenza);
- Consumo di droga in fasce di popolazione speciali o vulnerabili;
- Consumo di droga ad alto rischio (p.e., assunzione per iniezione, dipendenza, ecc..);
- Utilizzazione di servizi;
- Morbilità droga-correlata;
- Visite di pronto soccorso per problemi droga-correlati;
- Morbilità psichiatrica direttamente attribuibile al consumo di droga;
- Mortalità droga-correlata;
- Esclusione e svantaggio sociali;
- Criminalità droga-correlata (violazione delle leggi contro la droga; percentuale di reati contro la proprietà associati al consumo di droga; percentuale di crimini violenti associati al consumo di droga);
- Costi economici relativi al consumo di droga;
- Informazioni sulla disponibilità di droga e sui mercati della droga.

In base a questo elenco, ciascuna rete regionale o internazionale per il monitoraggio delle droghe ha sviluppato il proprio modello, tenendo conto delle proprie specifiche esigenze e del proprio ambito istituzionale, ma i dati essenziali restano gli stessi.

Poiché il presente manuale è una pubblicazione congiunta dell'Osservatorio europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (OEDT) e della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione degli Stati Americani (CICAD–OAS), vengono presentati qui di seguito brevemente i loro rispettivi schemi di riferimento. Ulteriori commenti compaiono nel Capitolo 5, sotto il titolo "Attività di *reporting* verso organizzazioni sovranazionali e internazionali".

## Sistema di monitoraggio europeo: l'OEDT

Nell'Unione europea, l'OEDT ha sviluppato uno schema di riferimento per il monitoraggio del fenomeno delle droghe che si traduce in un'unica rete regionale per la raccolta di dati, che distribuisce un pacchetto di *reporting* nazionale coerente, armonizzato e standardizzato con copertura di 30 paesi — che presto saranno 36 — ogni anno.

L'OEDT fa assegnamento su una rete di punti focali nazionali o osservatori nazionali sulle droghe — la rete Reitox — incaricata di raccogliere i dati a livello nazionale.

Uno dei pregi fondamentali di questo sistema di monitoraggio è che esso riveste carattere di obbligatorietà per gli Stati Membri dell'Unione europea, e costituisce uno degli strumenti dell'approccio europeo al problema droga <sup>(2)</sup>. In quanto tale, la sua implementazione e trasposizione a livello nazionale sono ineludibili per qualunque paese che aspiri ad una futura adesione all'Unione europea.

La rete di monitoraggio europea sviluppata dall'OEDT <sup>(3)</sup> è strutturata in modo da includere due aree principali: il "monitoraggio dello stato del fenomeno", che comprende epidemiologia, criminalità e mercati, e il "monitoraggio delle risposte", che comprende interventi, legislazione e politiche.

#### *Monitoraggio dello stato del fenomeno – Epidemiologia, criminalità e mercati*

L'attività in questo ambito è strutturata attorno a tre componenti principali: indicatori epidemiologici chiave, criminalità e mercati, nonché azione sulle nuove droghe.

Situazione delle droghe: Epidemiologia, criminalità e mercati	<i>5 indicatori epidemiologici chiave:</i> Indagini sulla popolazione generale e indagini sulla popolazione giovanile Uso problematico di droga Indicatore della domanda di trattamento Decessi droga-correlati Malattie infettive droga-correlate
	<i>Criminalità e mercati:</i> Criminalità droga-correlata Disponibilità di droghe illegali
	<i>Azione sulle nuove droghe:</i> Sistema di allerta rapido Valutazione del rischio Misure di controllo

#### **Indicatori epidemiologici chiave <sup>(4)</sup>**

L'OEDT utilizza cinque indicatori epidemiologici chiave che sono stati elaborati dal Centro in stretta collaborazione con la rete Reitox, con esperti provenienti da tutta l'Europa e con altre organizzazioni internazionali competenti in materia di droghe e tossicodipendenze, quali il Gruppo Pompidou del Consiglio d'Europa.

<sup>(2)</sup> Si veda [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/drugs/strategy/fsj\\_drugs\\_strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_en.htm) per i dettagli.

<sup>(3)</sup> La presente è una panoramica generale delle attività dell'OEDT. Per informazioni più dettagliate, si consiglia di visitare le pagine del sito web dell'OEDT "Situazione delle droghe" e "Risposte": <http://www.emcdda.europa.eu/>

<sup>(4)</sup> Per informazioni dettagliate sui cinque indicatori epidemiologici chiave si veda: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/key-indicators>

Tali indicatori supportano l'attività di *reporting* dell'OEDT inerente alle tendenze ed agli sviluppi della situazione delle droghe nell'Unione europea. Vengono utilizzati inoltre per l'analisi della copertura delle risposte o per la valutazione dell'impatto delle politiche e delle azioni intraprese.

### 1. *Indagini sulla popolazione generale e indagini sulla popolazione giovanile*

Prevalenza e modelli di consumo di droga nella popolazione generale vengono misurati mediante indagini probabilistiche sulla popolazione adulta ed in età scolare. I dati derivanti dalle indagini sulla droga condotte nella popolazione generale ed in età scolare forniscono informazioni basilari per aiutare a capire i modelli di consumo, le percezioni del rischio, le implicazioni sociali e sanitarie, nonché le conseguenze del consumo di droghe illegali e di altre sostanze psicoattive.

### 2. *Uso problematico di droga*

Questo indicatore-chiave raccoglie dati relativi alla prevalenza ed all'incidenza dell'uso problematico di droga (PDU) a livello nazionale e locale. L'uso problematico di droga è definito come «assunzione di droghe per via iniettiva o uso prolungato/regolare di oppiacei, cocaina e/o amfetamine». Poiché questa è una popolazione nascosta cui è difficile accedere, l'indicatore in esame si basa su una molteplicità di metodi indiretti che si servono di differenti *set* di dati già esistenti per estrapolare e produrre una stima del numero di consumatori problematici di droga. Le fonti di dati impiegate per ottenere tali stime differiscono per ciascun paese, e dipendono dai sistemi di informazioni di *routine* usati in ogni dato paese.

### 3. *Indicatore della domanda di trattamento*

L'indicatore della domanda di trattamento è inteso a descrivere la popolazione di consumatori di droghe che si sottopone a trattamento ogni anno, e ad individuare il numero di quelli che proseguono il trattamento da un anno all'altro. L'indicatore della domanda di trattamento (TDI) consiste in raccomandazioni riguardo al metodo, alle definizioni da adottare ed alle informazioni da raccogliere in relazione ai consumatori problematici di droga che si presentano presso i servizi per il trattamento. Tali dati vengono raccolti e aggregati a livello nazionale, e resi disponibili annualmente.

### 4. *Decessi droga-correlati e mortalità nei consumatori di droghe*

Lo scopo di questo indicatore è quello di ottenere dati statistici sul numero e le caratteristiche delle persone che muoiono per le conseguenze dirette o indirette del consumo di droghe. La mortalità droga-correlata è un fenomeno complesso, responsabile di una considerevole percentuale di decessi tra i giovani in molti paesi. L'indicatore epidemiologico in esame è costituito da due componenti: decessi direttamente causati dall'uso di droghe illegali (decessi indotti da stupefacenti) e tassi di mortalità nei consumatori problematici di droga.

Queste due componenti sono in grado di rispondere a numerosi obiettivi di salute pubblica e metodologici, specialmente nella funzione di indicatore dell'impatto complessivo del

consumo di droghe sulla salute e delle componenti di tale impatto; di individuare modelli di consumo particolarmente rischiosi, nonché di identificare potenzialmente nuovi rischi.

### 5. *Malattie infettive droga-correlate (DRID)*

Questo indicatore-chiave raccoglie i dati relativi all'estensione (incidenza e prevalenza) delle malattie infettive droga-correlate — principalmente, HIV, infezione da virus dell'epatite C ed infezione da virus dell'epatite B — in particolare, nelle persone che si iniettano droghe (consumatori di droghe per via iniettiva, o IDU). I dati relativi agli IDU vengono raccolti annualmente, mediante due metodi principali: (a) indagini sugli IDU che includono test sierologici, e (b) monitoraggio dei test diagnostici di routine per i nuovi casi di HIV, infezione da virus dell'epatite C ed infezione da virus dell'epatite B negli IDU.

A seconda della situazione esistente all'esterno dell'Europa, può essere necessario raccogliere dati su altre malattie infettive che sono correlate direttamente o indirettamente con il consumo o con i consumatori di droghe, quali ad esempio la tubercolosi e le infezioni trasmesse per via sessuale.

### **Criminalità e mercati**

Altri dati vengono inoltre raccolti per completare il quadro della situazione delle droghe dalla prospettiva dell'applicazione della legge, puntando alla criminalità droga-correlata ed alla disponibilità di droga.

#### *Criminalità droga-correlata*

In base alla letteratura ed alle pratiche di valutazione internazionali, la definizione di criminalità droga-correlata contempla quattro categorie:

- Criminalità psicofarmacologica: reati commessi sotto l'effetto di una sostanza psicoattiva, come conseguenza dell'uso acuto o cronico della medesima.
- Criminalità economico-compulsiva: reati commessi allo scopo di procurarsi denaro (o droghe) per continuare a fare uso di tali sostanze.
- Criminalità sistematica: reati commessi nell'ambito dell'attività dei mercati di droghe illegali, come parte del *business* legato alla offerta, distribuzione e consumo di droghe.
- Trasgressione delle leggi contro la droga: reati commessi in violazione della legislazione antidroga (ed altre legislazioni correlate).

#### *Disponibilità di droghe illegali*

La disponibilità di droghe ed i mercati della droga costituiscono al contempo le principali determinanti e le principali conseguenze del consumo di droghe, particolarmente con riferimento a dove e come essi interagiscono con la domanda di droga e con le risposte al problema a livello locale.

I sequestri di droga possono essere tanto un indicatore di applicazione della legge, in termini di riduzione della offerta, quanto un indicatore di disponibilità di droga, ma, se sottoposti a controlli incrociati con le informazioni qualitative, potrebbero costituire una conferma dei flussi di droga.

Prezzo e potenza/purezza delle droghe illegali possono sia produrre un impatto sulla disponibilità percepita delle stesse, che riflettere fattori inerenti al versante della offerta (influenti sull'accesso alle droghe). In quanto tali, essi sono considerati indicatori indiretti della disponibilità di droga.

## Azione sulle nuove droghe

A OEDT è stato assegnato un ruolo-chiave nell'attività di rilevamento e di valutazione di nuove droghe sintetiche nell'Unione europea, attraverso un meccanismo di rapido scambio di informazioni sulle nuove sostanze psicoattive.

Tale meccanismo si basa su un approccio in tre step <sup>(5)</sup>:

- un "sistema di allerta rapido" per l'individuazione di nuove droghe non appena le stesse compaiono sul mercato europeo;
- un meccanismo di valutazione dei rischi correlati con queste droghe; e
- un processo decisionale (misure di controllo) attraverso il quale tali prodotti possano essere tenuti sotto controllo all'interno degli Stati Membri dell'Unione europea.

Il meccanismo dell'azione sulle nuove droghe:

- si tratta di uno strumento unico che associa istituzioni e informazioni inerenti alla salute pubblica ed all'applicazione della legge, allo scopo di fornire una valutazione multidisciplinare del rischio;
- è disciplinato da uno specifico dispositivo del quadro normativo dell'Unione europea (una decisione del Consiglio), che consente che le misure applicabili negli Stati Membri per il controllo delle sostanze stupefacenti e psicotrope siano applicate anche alle nuove sostanze psicoattive;
- le misure di controllo che possano essere decise dal Consiglio sono obbligatorie per gli Stati Membri dell'Unione europea.

## Monitoraggio delle risposte – Interventi, legislazione e politiche

L'attività in quest'ambito è strutturata attorno a quattro componenti principali <sup>(6)</sup>: portale Internet sulle Migliori Prassi, riduzione della domanda, interventi nel sistema di giustizia penale e strategie, meccanismi di coordinamento e legislazione nazionali.

<sup>(5)</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/drug-situation/new-drugs>

<sup>(6)</sup> Per informazioni dettagliate sui set di dati essenziali relativi alle risposte, si veda: <http://www.emcdda.europa.eu/responses>

Risposte – Interventi, legislazione e politiche.	<i>Portale sulle Migliori Prassi:</i> Evidenza di efficacia Strumenti di valutazione Standard e linee guida
	<i>Riduzione della domanda:</i> Prevenzione Riduzione del danno droga-correlato Trattamento della tossicodipendenza Reinserimento sociale
	<i>Interventi nel sistema di giustizia penale:</i> Situazione ed assistenza dei consumatori di droghe in carcere Alternative al carcere Prevenzione della criminalità droga-correlata
	<i>Politiche e legislazione:</i> Strategie, meccanismi di coordinamento e legislazione nazionali Spesa pubblica

### Portale sulle Migliori Prassi

L'OEDT ha sviluppato una risorsa *online* per i professionisti, i responsabili politici ed i ricercatori negli ambiti della prevenzione, del trattamento, della riduzione del danno e del reinserimento sociale correlati con la droga.

Il portale si incentra su consumo e policonsumo di droghe illegali, mettendo chiaramente a fuoco la situazione europea. Il suo scopo precipuo è quello di fornire strumenti e standard di miglioramento della qualità degli interventi, e di dare risalto agli esempi di migliore prassi in Europa.

### Riduzione della domanda

#### *Prevenzione*

Dal 1994, un nuovo schema di classificazione della prevenzione in interventi di prevenzione universale, selettiva ed indicata sostituisce i precedenti concetti di prevenzione primaria, secondaria e terziaria. Il principio-guida di questa nuova classificazione è rappresentato dalla popolazione *target* secondo ipotesi che riguardano il rischio di abuso di sostanze cui la stessa è esposta, e non l'obiettivo o i contenuti complessivi di un intervento di prevenzione, come era per il passato.

#### *Riduzione del danno droga-correlato*

Le misure volte a ridurre al minimo il danno droga-correlato, a diminuire il numero di decessi e ad attenuare il danno pubblico costituiscono parte integrante di molte strategie

antidroga nazionali, nonché un'evidente priorità per le politiche in questo campo, nella maggioranza dei paesi.

La raccolta di dati in quest'area punta a migliorare la base di informazioni sul livello di implementazione delle misure di riduzione del danno basate sull'evidenza monitorando le strategie e le risposte nazionali, analizzando le informazioni disponibili e documentando i progetti basati sull'evidenza per supportare il trasferimento di competenza esperta attraverso l'intera Europa.

### *Trattamento della tossicodipendenza*

Assicurare la disponibilità di trattamenti mirati e diversificati e l'accesso agli stessi, e migliorarne la qualità, sono fattori essenziali per la riduzione della domanda di droga.

OEDT raccoglie informazioni mediante l'uso di numerosi strumenti di monitoraggio dei trattamenti, intesi a:

- prendere in esame le politiche e gli interventi stabiliti dagli Stati Membri allo scopo di fornire trattamenti delle tossicodipendenze basati sull'evidenza. Più precisamente, uno specifico strumento è inteso a raccogliere dati riguardo alle politiche ed allo schema organizzativo di trattamento delle tossicodipendenze, nonché alla disponibilità, accessibilità e diversificazione dei trattamenti;
- raccogliere dati attraverso i quali possano essere documentate le misure di assicurazione della qualità che i vari paesi hanno adottato per ottenere e mantenere l'erogazione di un servizio di elevata qualità di trattamento;
- raccogliere dati quantitativi sul numero di persone sottoposte a trattamento della tossicodipendenza negli Stati Membri, e più specificamente sul numero di consumatori sottoposti a trattamento di sostituzione/mantenimento.

### *Reinserimento sociale*

OEDT ha sviluppato uno strumento di monitoraggio che prende in esame le politiche e gli interventi stabiliti dagli Stati Membri allo scopo di tutelare i consumatori di droghe da un'ulteriore esclusione, e di migliorare la loro inclusione sociale. Esso è inteso a raccogliere dati atti ad offrire una panoramica della disponibilità, accessibilità e diversificazione degli interventi mirati a migliorare l'inclusione sociale e, più in particolare, l'occupabilità delle persone in trattamento per droga.

## **Interventi nel sistema di giustizia penale**

Quest'ambito di attività include tre tematiche:

- situazione ed assistenza dei consumatori di droghe in carcere;

- misure di applicazione della legge in alternativa al carcere per i trasgressori delle leggi contro la droga, e;
- misure di applicazione della legge con particolare riferimento a misure di diversione destinate ai trasgressori in giovane età, al fine di evitare la prosecuzione dell'*iter* penale a loro carico.

### *Strategie, meccanismi di coordinamento e legislazione nazionali*

Il monitoraggio delle strategie e delle politiche antidroga nazionali e comunitarie e del loro impatto sulla situazione delle droghe è una delle attività-chiave di OEDT. Tale attività persegue tre obiettivi principali:

- monitoraggio e descrizione delle politiche adottate, del loro schema e loro contesto di pertinenza;
- contributo all'analisi delle politiche;
- contributo alla valutazione delle politiche.

Gli specifici temi trattati includono:

- strategia (2005–12) e piano d'azione (2009–12) antidroga dell'Unione europea;
- legislazione antidroga dell'Unione europea;
- strategie/piani d'azione nazionali sulle droghe;
- legislazione antidroga nazionale;
- accordi per il coordinamento nel settore delle droghe;
- spesa pubblica per le droghe.

## **Osservatorio Interamericano sulle Droghe (OID)**

L'Osservatorio Interamericano sulle Droghe (OID) è la sezione di ricerca statistica, informatica e scientifica della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe (CICAD).

L'Osservatorio aiuta i paesi a migliorare la raccolta e l'analisi dei dati relativi alle droghe: promuovendo l'istituzione di osservatori nazionali e l'uso di metodi e dati standardizzati, e fornendo corsi di formazione scientifica e tecnica per i professionisti operanti nel campo delle droghe, favorendo altresì lo scambio di esperienze tra questi ultimi.

### *Epidemiologia dell'uso di droghe in America Latina e nei Caraibi*

Il principale sistema di ricerca sul consumo di droghe presso l'OID è il Sistema Interamericano di Dati Uniformi sul Consumo di Droghe (\*) (SIDUC), un sistema basato

(\*) <http://www.cicad.oas.org/oid/Estadisticas/default.htm>

sull'epidemiologia che include indagini sul consumo di droga da parte delle varie popolazioni. Il sistema SIDUC applica metodologie standardizzate, allo scopo di produrre dati sul consumo di droga che siano comparabili tra i vari paesi.

L'obiettivo di questo sistema è quello di ottenere tempestivamente dati attendibili e comparabili tra paesi. Ciò consente all'OID di monitorare il problema droga nella regione di interesse in base ad un insieme di indicatori:

- prevalenza del consumo di sostanze illegali (nel corso della vita, nell'ultimo anno e nell'ultimo mese) ed anche di alcol e tabacco;
- incidenza del consumo di sostanze (nell'ultimo anno e nell'ultimo mese);
- età di inizio dell'uso di sostanze;
- uso problematico di sostanze, cioè, abuso di sostanze e dipendenza da sostanze;
- percezione del rischio associato al consumo di droghe.

Al fine di soddisfare tale obiettivo, l'OID ha elaborato una serie di questionari e metodologie standardizzati per effettuare indagini sul consumo di droghe nelle seguenti popolazioni: studenti di scuola secondaria; studenti universitari, e popolazione generale (famiglie).

Inoltre, sono stati sviluppati, o sono attualmente in via di sviluppo, i seguenti protocolli di ricerca volti a studiare le conseguenze del consumo di droga: posti di pronto soccorso; centri di trattamento, e mortalità associata al consumo di droghe.

Infine, sono disponibili tre protocolli standardizzati per lo studio della correlazione tra consumo di droghe e criminalità in detenuti adulti, nonché in trasgressori e persone in stato di arresto di giovane età.

Oltre alla ricerca quantitativa, l'OID ha condotto studi di ricerca qualitativa, fra gli altri, sui bambini di strada e gli operatori del sesso. Questa organizzazione opera anche in stretto contatto con numerosi governi nazionali nei Caraibi per la creazione di reti di informazioni "senza soluzione di continuità" all'interno del paese. Tali reti, quali quelle nelle Barbados ed a Trinidad e Tobago, integrano le informazioni provenienti da numerose aree sociali che partecipano e contribuiscono alla lotta contro le droghe.

### *Programma di Ricerca e Sviluppo dell'OID*

La ricerca epidemiologica costituisce il fondamento dell'attività dell'OID in America Latina e nei Caraibi, nonché la condizione *sine qua non* per qualunque sistema informativo sulle droghe. In ordine allo sviluppo di reti di informazioni robuste sulle droghe nell'intera regione, il fulcro di interesse iniziale dell'OID è la creazione in ciascun paese di una rete uniforme, basata sull'epidemiologia e protesa verso lo sviluppo di dati di tendenza sul consumo di droghe in tutta la regione.

Al fine di supportare ulteriormente la ricerca e lo sviluppo, l'OID ha dato vita al Gruppo di Lavoro Latinoamericano per l'Epidemiologia <sup>(8)</sup> (Red Latinoamericana de Investigadores en Drogas — REDLA). La rete REDLA funge da rete di monitoraggio delle droghe, oltre a collaborare con l'OID ai fini dell'analisi e della pubblicazione di articoli di ricerca scientifica sul problema droga nella regione.

### *Informazioni statistiche*

Il sistema di informazione statistica dell'OID per le informazioni relative all'applicazione della legge sulla droga è il Sistema Statistico Interamericano Uniforme per il Controllo dell'Offerta di Droga (Sistema Estadístico Interamericano Uniforme Sobre el Control De la Oferta de Drogas — CICDAT). Questo sistema abbina la raccolta di dati di controllo sull'offerta all'uso di un *software* avanzatissimo, basato su Internet, per la compilazione di dati statistici sui sequestri di droga, sostanze chimiche, armi, attrezzature, veicoli, denaro ed immobili, e sulle aree di coltivazione e produzione, i laboratori di produzione di droghe illegali rinvenuti, nonché le persone tratte in arresto, processate e condannate per traffico e/o possesso di droga, e per reati inerenti all'occultamento di denaro.

I Profili delle Statistiche sulle Droghe per Paese <sup>(9)</sup> sono un nuovo strumento che attinge da molteplici fonti per fornire dati su fattori sociali e riguardanti la popolazione, la domanda e l'offerta di droga, ed il controllo della droga nei 34 Stati Membri.

### *Ricerca sull'impatto economico prodotto dal problema della droga*

Il programma dell'OID prevede la stima dei costi umani e sociali ed economici derivanti dal problema della droga nelle Americhe (Programma dei Costi <sup>(10)</sup>). La metodologia adottata si basa sulle "Linee Guida Internazionali per la Stima dei Costi Derivanti dall'Abuso di Droghe" <sup>(11)</sup>, pubblicate dal Centro Canadese per l'Abuso di Sostanze e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), e consiste in 17 indicatori relativi a quattro aree: assistenza sanitaria, criminalità, produttività lavorativa, e altri costi.

Ad oggi, gli studi sui costi sono stati condotti in Argentina, Barbados, Cile, Costa Rica, El Salvador, Messico ed Uruguay. Inoltre, attraverso questo programma, la Colombia ha effettuato uno studio sulla criminalità imputabile al consumo di droghe. Questi studi sono i primi di questo genere, nella regione, a quantificare in termini economici l'impatto prodotto dal problema della droga nei rispettivi paesi.

### *Rafforzamento degli osservatori sulle droghe nell'America Latina e nei Caraibi*

L'OID sostiene lo sviluppo e l'istituzione di osservatori sulle droghe all'interno della regione. Per potenziare questo sforzo, l'OID, in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle

<sup>(8)</sup> <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/REDLA.asp>

<sup>(9)</sup> <http://www.cicad.oas.org/oid/eng/statisticscountryprofile.asp>

<sup>(10)</sup> <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/default.asp>

<sup>(11)</sup> Single et al. (2001), 'The International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse', The Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA).

droghe e delle tossicodipendenze, si sta impegnando in un'impresa finalizzata alla creazione di uno strumento metodologico atto a supportare lo sviluppo ed il rafforzamento di osservatori nazionali sulle droghe in tutta la regione.

## Costruzione di uno schema nazionale di riferimento

Benché possa già esistere un sistema di raccolta dei dati locale, il processo di costituzione di un osservatorio nazionale sulle droghe di solito è legato all'esigenza di fornire dati sulla situazione nazionale delle droghe ad organizzazioni sub-regionali o internazionali.

Pertanto, il primo passo da compiere in questa direzione è trasporre lo schema di riferimento per il monitoraggio delle droghe in uno schema nazionale, riassumendolo e organizzando i differenti strumenti di supporto e metodologici che il nuovo schema richiede: panoramica generale delle informazioni necessarie, breve descrizione di ciascuna area o argomento da considerare, incluso l'elenco degli indicatori, unitamente ai rispettivi protocolli. Ciò deve inoltre essere documentato in maniera chiara e concisa per essere poi sottoposto ad esame da parte dei responsabili politici.

Il mandato nazionale dell'NDO può influire sulla definizione dello schema di riferimento, ad esempio in relazione alle competenze dell'NDO: solo droghe illegali, o droghe illegali, alcol e tabacco (si veda anche Capitolo 7: aspetti critici). In molti casi, può essere redatto un riassunto esecutivo nella/e lingua/e nazionale/i per coinvolgere tutti i possibili diretti interessati.

In questa fase, deve essere disponibile un documento riassuntivo che offra una panoramica di ciò che è idealmente possibile ottenere nell'arco di qualche anno.

*Come procedere?*

## Linee guida internazionali, set di dati, specifiche e protocolli

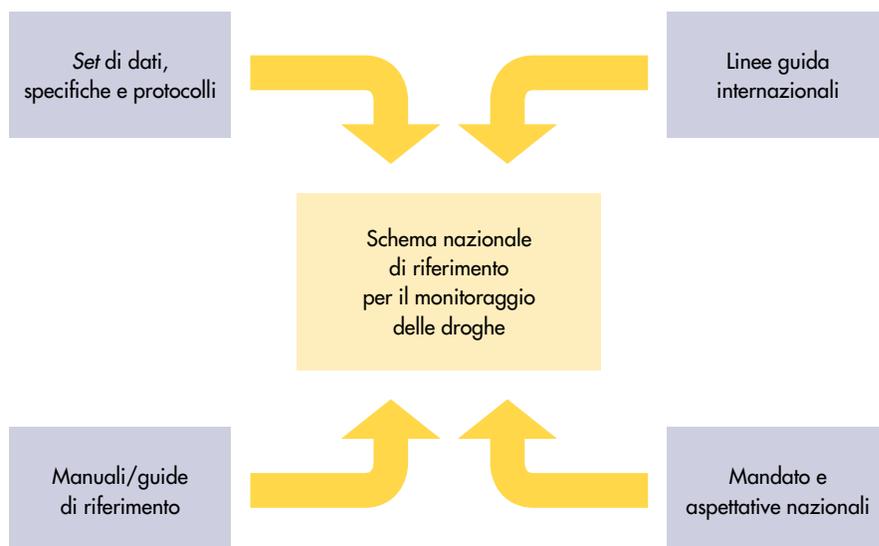
Quanto in oggetto può variare a seconda della regione geografica: per l'Unione europea, i Candidati e i Potenziali Candidati all'adesione all'UE, il pacchetto di *reporting* è obbligatorio; i paesi che sono membri della CICAD-OAS adottano uno schema di riferimento differente che si basa sul mandato ricevuto in conformità con le Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'OAS <sup>(12)</sup>, ed altri paesi riferiscono alle Nazioni Unite.

## Manuali e guide di riferimento

Per alcuni specifici protocolli e metodologie, esistono manuali e guide di riferimento, di cui si possono trovare alcuni esempi nella *toolbox online* al *link*: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

<sup>(12)</sup> In particolare, la Risoluzione 2537 sulla CICAD e la Risoluzione 2556, che approva la Strategia Antidroga (punto 12). Per ulteriori informazioni, si veda: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05071501.doc>

**Figura 1:** Costruzione di uno schema nazionale di riferimento



### SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si adotta uno schema nazionale di riferimento per il *reporting*:

- Trasporre il relativo schema internazionale di riferimento in uno schema nazionale, tenendo conto del mandato dell'NDO, e tradurlo nella/e lingua/e nazionale/i
- Preparare un documento esplicativo per presentare l'NDO, il suo mandato, i suoi traguardi e i suoi obiettivi, nonché i prodotti/risultati attesi (fino a tre pagine)
- Preparare un riassunto esecutivo dello schema nazionale di riferimento contenente una breve descrizione delle informazioni necessarie, ed evidenziare i vantaggi che esso comporterà a livello nazionale.

## Individuazione delle fonti di dati e dei partner potenziali: mappa delle informazioni

*Perché creare una mappa?*

Prima che venga organizzato un NDO, esistono già, in una forma o in un'altra, informazioni relative alla droga a livello nazionale. Tuttavia, un problema che viene frequentemente riscontrato al riguardo è che queste informazioni non sono raccolte in modo

coordinato e sistematico, la qual cosa può essere peggiorata dal fatto che alcuni dei partecipanti coinvolti non operino unitariamente.

Pertanto, la mappa delle informazioni si propone un duplice obiettivo:

### **Fonti di informazione/*database***

L'NDO deve prima di tutto individuare quali informazioni sono già disponibili, identificando e classificando le fonti di informazione esistenti, incluse sia la domanda sia l'offerta. Tale "mappa delle informazioni" non costituisce un adempimento *una tantum*, ma una "clausola aperta" che deve essere costantemente aggiornata, in modo da riflettere le nuove esigenze di informazione, o le nuove fonti di dati.

### **Fonti di expertise disponibili**

I dati relativi al complesso fenomeno della droga hanno scarso valore se non inseriti nello specifico contesto ed adeguatamente analizzati. Identificare gli esperti e i professionisti nazionali che potrebbero contribuire o a migliorare la comprensione o a favorire il *reporting* sulla situazione nazionale è pertanto di grande importanza.

L'impiego della mappa delle informazioni consente dunque di realizzare quanto segue:

- elaborazione di un inventario dei dati e delle informazioni disponibili;
- effettuazione di un primo contatto con potenziali membri della rete;
- promozione del progetto di istituzione di un osservatorio nazionale sulle droghe.

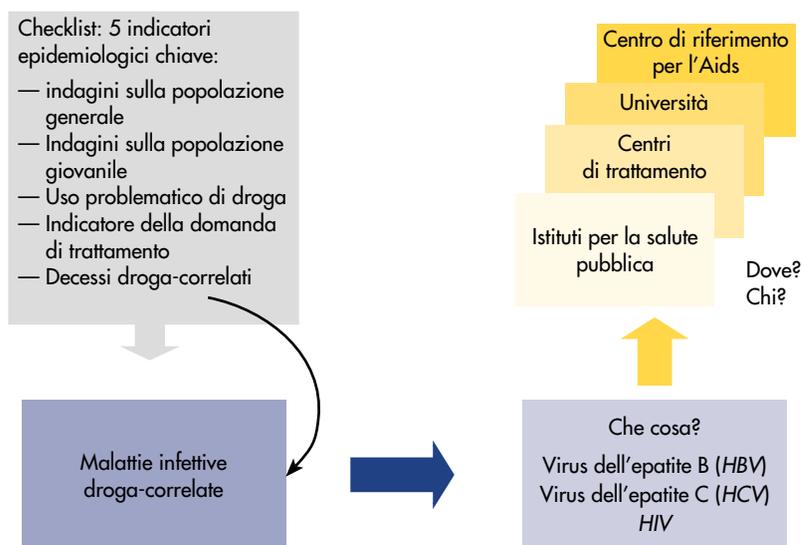
### *Come preparare la mappa?*

All'inizio, può effettivamente essere difficile individuare chi vada contattato e dove trovarlo. Questo è il motivo per cui si rende necessaria una *checklist* per identificare aree, settori ed istituzioni da contattare.

Una volta individuato un gruppo di istituzioni, può avere inizio una ricerca dettagliata di persone e di informazioni di contatto. Tali informazioni sono facilmente disponibili al giorno d'oggi, via Internet o attraverso le *directory* dei siti *web* governativi. Questi contatti potenziali vengono quindi inclusi nella stessa *checklist*, allo scopo di individuare eventuali carenze e necessità di ulteriori ricerche.

Quando i contatti saranno stati esaminati a fondo, si renderà molto probabilmente necessario modificare parte delle informazioni (nome errato o dipartimento errato, nuovi dettagli, e così via); è estremamente importante però tenere traccia di tali modifiche, poiché queste costituiscono una parte rilevante della memoria della mappa delle informazioni.

Figura 2: Esempio di *checklist* — malattie infettive droga-correlate



A questo punto, prima di contattare le persone, è utile preparare un documento di una sola pagina che presenti:

- l'ambito del progetto (= attività di istituzione di un osservatorio nazionale sulle droghe);
- l'Autorità che ha deciso o che sostiene questa iniziativa (= importanza dell'attività);
- l'istituzione e la persona responsabili del progetto (= legittimità del promotore dell'NDO);
- lo scopo del convegno che sarà organizzato (= identificazione di dati e di fonti di competenza esperta);
- il risultato atteso di tale inventario (= una mappa delle informazioni, ed un gruppo di lavoro nazionale).

Una volta identificate le persone di contatto pertinenti, tale documento riassuntivo deve essere inviato loro al fine di preparare il primo convegno.

L'invio di detto documento riassuntivo è di ausilio alle persone ed alle istituzioni interessate per: (1) comprendere e ricordare lo scopo del convegno; (2) preparare le informazioni che possono essere di utilità per quello scopo, e (3) spiegare all'/agli altro/i esperto/i invitato/i qual è l'obiettivo ed il contesto di tale implementazione.

Può pertanto risultare indubbiamente utile preparare qualche rapida frase di presentazione da utilizzare durante un primo contatto telefonico o di persona (si veda il riferimento all'"*elevator pitch*" nel Capitolo 6).

Infatti, nella fase iniziale del processo di creazione della mappa delle informazioni, l'obiettivo è stabilire un contatto con persone identificate prima di inviare qualsivoglia

documento esplicativo. Ciò si rende necessario per potersi accertare che la persona sia quella giusta e competente, nonché per sottoporre il progetto alla sua attenzione, auspicabilmente, allo scopo di renderla maggiormente ricettiva nei confronti del documento stesso e della proposta che detta persona riceverà in un secondo momento.

Indagini, studi di fattibilità, lettere o *e-mail* sono tutti ottimi mezzi per effettuare una rapida verifica, tuttavia il contatto personale è essenziale per il successo di qualunque progetto. Le persone possono infatti agevolare o rallentare il processo, o perché lo trovano interessante, o perché al contrario avvertono come una minaccia la condivisione dei propri dati ed eventualmente delle proprie responsabilità. Il contatto personale finalizzato a creare confidenza e fiducia è pertanto di importanza vitale in questa fase del processo.

Analogamente, il personale-chiave dell'NDO deve incontrare frequentemente le persone di contatto, allo scopo di individuare e conoscere potenziali fonti di expertise e (auspicabilmente) futuri *partner*.

*Che cosa deve contenere la mappa delle informazioni?*

La mappa delle informazioni completa deve rappresentare il riepilogo della situazione circa la disponibilità di informazioni relative alla droga, e descrivere sia i dettagli tecnici riguardanti la proprietà, l'elaborazione, il *software*, l'immagazzinamento e la copertura dei dati, eccetera, nonché i punti di forza e i punti di debolezza dei dati relativi alle droghe disponibili.

Con "informazioni" o "dati relativi alle droghe", si intende qui ogni informazione quantitativa o qualitativa raccolta su base routinaria, ricorrente o *ad hoc*, e che sia legata ad uno o più aspetti del fenomeno delle droghe.

Per ciascuna fonte di informazione, la mappa delle informazioni conterrà la registrazione di quanto segue (nell'ordine) <sup>(13)</sup>:

- nome e/o descrizione dei dati
- tipo di dati
- fornitore: istituzione e indirizzo
- persona di contatto (dettagli di contatto completi)
- scopo del *database*/sistema di raccolta dei dati
- unità statistica (p.e., persona, *test*, reato) o argomento specifico trattato e sua definizione
- caratteristiche della popolazione inclusa
- copertura geografica
- copertura istituzionale

<sup>(13)</sup> Si vedano il *template* e le linee guida per la mappa delle informazioni nella *toolbox online* al link: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

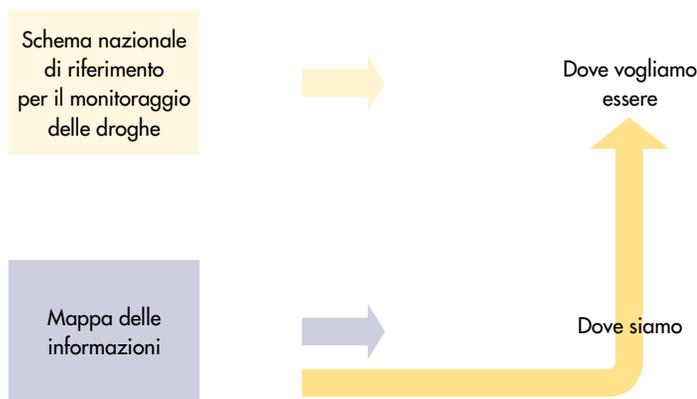
- periodicità
- fonte/i di finanziamento della raccolta di dati.

Una volta redatta, la prima stesura della mappa delle informazioni deve essere inviata a tutti i diretti interessati e collaboratori, unitamente ad una tabella riassuntiva che evidenzia i dati disponibili e le carenze conoscitive, allo scopo di: chiedere un *feedback* e una verifica; raggiungere l'accordo/consenso in merito al documento, e ottenere collaborazione ai fini dell'individuazione di potenziali fonti di informazioni e/o competenza esperta complementari. Una versione finale sarà poi inviata a tutti i *partner*, una volta corretto qualsivoglia errore e colmata qualunque carenza.

In linea di principio, in questa fase, le informazioni raccolte presso i *partner* devono essere accurate. Taluni *partner* possono essere tanto interessati quanto riluttanti a collaborare. Su questo punto ci si può confrontare al momento di organizzare la rete.

Al termine di questa fase, l'NDO e i relativi diretti interessati disporranno di una prima panoramica riguardo al "dove siamo" con la mappa delle informazioni, che va confrontato con il "dove vogliamo essere" così come è illustrato nello schema di riferimento per il monitoraggio delle droghe.

**Figura 3:** Collegamenti tra la mappa delle informazioni e lo schema di riferimento





## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si lancia l'implementazione della mappa delle informazioni:

- (1) Individuare i partecipanti-chiave (2) condividere con loro i propri traguardi (3) organizzare un convegno per raccogliere informazioni
- Inviare un documento esplicativo ai propri contatti, in modo che possano organizzare riunioni con i potenziali fornitori di informazioni e/o esperti
- Organizzare convegni in cui siano presenti contemporaneamente numerosi esperti/ rappresentanti di istituzioni: ciò sarà di ausilio per raccogliere maggiori informazioni e servirà alle persone per fare conoscenza
- Qualora non sia possibile alcun incontro "faccia a faccia" (estensione del paese, vincoli di bilancio), ricorrere a una videoconferenza o ad altri eventi (i.e., una conferenza) nella quale intervengano gli esperti/capi delle istituzioni che si desidera incontrare
- Trasmettere ai propri contatti i punti-chiave del convegno, ai fini di un *feedback* e di una verifica
- Inviare loro la versione finale della mappa delle informazioni
- Mantenerli informati circa il seguito e i risultati.

## Istituzione di un sistema informativo nazionale sulle droghe

### *Perché un sistema informativo nazionale sulle droghe?*

Con "sistema" si intende qui un'organizzazione strutturata di fonti eterogenee di informazioni che sono necessarie ad offrire un panorama completo della situazione delle droghe.

Il sistema descrive le fonti ed i flussi di informazioni richieste in base allo schema nazionale di riferimento.

Gli elementi che compongono questo sistema non sono vincolati da rapporti gerarchici ed il suo finanziamento non proviene da un'unica fonte.

A questo punto, è d'uopo fare due osservazioni:

- dato che, prima dell'NDO, non è mai esistita alcuna struttura "omnicomprensiva", ma alcune informazioni sono in genere disponibili nell'ambito di un paese, il sistema deve essere realizzato mediante il contributo di fonti di informazione e di altri fornitori di dati che siano stati identificati nella mappa delle informazioni, cosa che viene attuata attraverso la creazione e lo sviluppo di una rete nazionale di informazione sulle droghe;

- il processo di costruzione della rete deve essere documentato e monitorato: questo è appunto il ruolo del piano d'azione nazionale per il sistema informativo sulle droghe (NAPDIS — cfr. pag. 49).

### **Step 1: Elaborazione di una proposta per un sistema informativo nazionale sulle droghe**

La mappa delle informazioni costituisce un prerequisito per l'organizzazione del sistema informativo nazionale sulle droghe. Il passo successivo è concepire e proporre una struttura di raccolta e *reporting* dei dati, che descriva dettagliatamente il potenziale contributo atteso da parte di ciascun diretto interessato, nonché le carenze esistenti nelle informazioni già disponibili. A questo punto, è di cruciale importanza consultare ed informare i potenziali partecipanti, per assicurarsi adesione e supporto.

La proposta deve includere una chiara descrizione dei processi di lavoro e dei canali di comunicazione.

Un sistema informativo nazionale sulle droghe completo deve avere due componenti principali: una rete nazionale per la raccolta di dati ed un osservatorio nazionale sulle droghe:

- Rete nazionale per la raccolta di dati: in genere, la raccolta di dati avviene a livelli diversi (nazionale, locale, provinciale, comunale, ecc.), includendo differenti aree (offerta o domanda), e l'attività viene espletata da varie istituzioni, quali ministeri, università, centri di ricerca e ONG;
- Osservatorio nazionale sulle droghe: di solito, il *budget* dell'NDO non copre i costi della raccolta di dati, salvo in qualche caso in cui non esistono già dei dati, e per cui l'NDO ha un mandato ed un *budget* specifici.

Pertanto, i costi relativi all'allestimento e al mantenimento di una rete di informazione sulle droghe non richiedono uno stanziamento di fondi totalmente *ex novo*. Si tratta piuttosto di coordinare e combinare varie fonti di informazione e finanziamento, così da individuare eventuali carenze, e cercare possibili soluzioni complementari.

### **Step 2: Validazione ufficiale della rete nazionale di informazione sulle droghe**

Una volta pronta, la proposta per una rete nazionale di informazione sulle droghe va approvata dalle Autorità nazionali. In alcuni casi, può essere necessario che tra le varie istituzioni e l'NDO vengano conclusi protocolli di cooperazione. Ciò può essere applicabile anche nel caso in cui esperti provenienti da istituzioni diverse siano intenzionati a partecipare all'attività dell'NDO, ad esempio per la stesura del rapporto nazionale.

### **Step 3: Piano d'azione nazionale per il sistema informativo sulle droghe (NAPDIS)**

Il passo successivo del processo in questione implica la preparazione di un piano d'azione nazionale per il sistema informativo sulle droghe (NAPDIS), nel quale le informazioni siano

combinare in modo da identificare gli obiettivi e le azioni da intraprendere. Il NAPDIS dovrà fornire le linee guida per l'attività da svolgere nel corso degli anni a venire.

Subordinatamente al tipo di dati mancanti ed alla disponibilità degli strumenti indispensabili per la raccolta dei dati stessi (raccolta routinaria di dati o studi ed indagini speciali), può rendersi necessario l'intervento di differenti partecipanti e, di conseguenza, variare il *budget*.

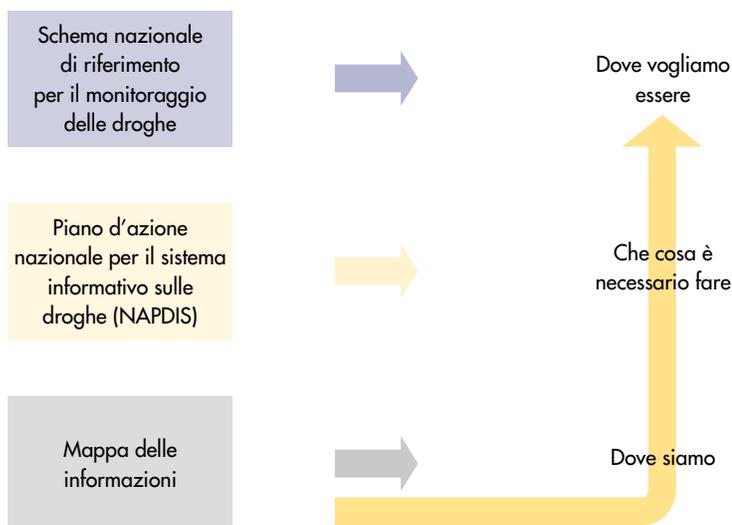
Sebbene gli obiettivi definiscano un traguardo da raggiungere in condizioni ideali, è possibile che alcuni mezzi e risorse manchino, al momento di redigere il NAPDIS, e che in questa fase non siano garantite risorse extra budgetarie a medio termine. Pertanto, ciò che importa qui è individuare e fornire una valutazione delle azioni che effettivamente possono essere intraprese non appena si rendano disponibili risorse aggiuntive. L'NDO e i suoi *partner* hanno quindi la possibilità di cercare risorse in una fase successiva.

Inoltre, il NAPDIS deve includere tre compiti complementari di cui è responsabile l'osservatorio nazionale sulle droghe, in base al proprio mandato ed ai limiti di finanziamento:

- Raccolta di dati: è responsabilità dell'NDO individuare eventuali carenze e la conseguente necessità di implementare la raccolta di dati aggiuntivi, e trasmettere queste informazioni alle Autorità nazionali. A seconda dei mezzi disponibili, esso può inoltre promuovere od anche condurre nuovi studi ed indagini finalizzati a colmare le carenze conoscitive. L'intento principale è assicurare che qualunque nuova indagine o processo di implementazione della raccolta di dati soddisfi i requisiti ed i protocolli esposti nello schema nazionale di monitoraggio delle droghe;
- Assicurazione della qualità: è atteso che l'NDO documenti e tenga traccia di ciascun set di dati incluso nella mappa delle informazioni, e proponga misure ed azioni, da intraprendere insieme ai propri *partner*, per migliorarne la qualità e pertinenza. Ad esempio, nell'Unione europea è possibile realizzare un simile intento nell'ambito dei gruppi di lavoro nazionali, spesso costituiti ai fini dell'implementazione e dello sviluppo di ciascuno dei cinque indicatori epidemiologici chiave di OEDT;
- Sviluppo delle competenze: l'NDO, insieme ai propri *partner*, deve analizzare le necessità di formazione supplementare su temi specifici, quali analisi statistica, metodi di campionamento, implementazione di protocolli standard e misure per il controllo della qualità, ed andare alla ricerca di possibili soluzioni finalizzate a soddisfare dette esigenze. Questo è anche un ambito in cui l'NDO può rendersi utile per individuare opportunità di finanziamento supplementare da parte di organizzazioni internazionali.

Attraverso il NAPDIS, l'NDO ed i suoi *partner* determinano quali esigenze vadano soddisfatte nel lungo termine per implementare lo schema di riferimento per il monitoraggio delle droghe, utilizzando come punto di partenza la mappa delle informazioni. Tuttavia, è importante tenere bene a mente che sapere "che cosa è necessario fare" non significa che tutte le istanze possano trovare realizzazione, o essere realizzate al medesimo tempo: si tratta infatti puramente di traguardi a lungo termine.

**Figura 4:** Collegamenti tra mappa delle informazioni, NAPDIS e schema di riferimento per il monitoraggio a livello nazionale



Una volta che il NAPDIS sia stato approvato dai principali diretti interessati, l'NDO ha la possibilità di preparare un programma di lavoro annuale. In taluni paesi, questi due elementi (NAPDIS + piano di lavoro annuale) vengono accorpati in un unico documento.

Un NAPDIS impartisce orientamenti ed indica quali esigenze soddisfare al fine di sviluppare il sistema nazionale per il monitoraggio delle droghe: non decide quindi in anticipo che cosa debba essere fatto o meno, la qual cosa, comunque, in molti casi, non è responsabilità dell'NDO <sup>(14)</sup>.

<sup>(14)</sup> In conclusione, l'NDO non può assumersi la responsabilità di decisioni che non rientrano nell'ambito delle sue competenze, ma può servire ad influenzare decisioni attinenti.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Per istituire un sistema informativo nazionale sulle droghe:

- (1) Elaborare una proposta per un sistema informativo nazionale sulle droghe, (2) ottenere l'approvazione del sistema informativo nazionale sulle droghe da parte delle Autorità nazionali, (3) preparare un piano d'azione nazionale (NAPDIS)
- Proporsi *output* concreti e pertinenti
- Costruire un sistema trasparente
- La *partnership* è imperniata sull'attività di *networking* e non su un processo gerarchico o centralizzato — ma fondi e mandato possono aiutare!
- Potrebbero esserci altre probabilità di finanziamento, in vista: è importante quindi avere una chiara idea di esigenze e costi
- Essere pronti a dare risposte concise, semplici e chiare a domande che riguardino la/il propria/o attività/progetto.

## Creazione di un network nazionale

*Perché creare un network nazionale?*

L'aspetto maggiormente impegnativo con il quale i fornitori di dati devono confrontarsi nel campo della riduzione sia dell'offerta che della domanda è quello di imparare ad interagire, ed a condividere le informazioni – attraverso l'attività di *networking* – con professionisti operanti in molteplici aree, con obiettivi, culture professionali e tradizioni differenti.

L'attività di *networking* e la costituzione di una *partnership* servono a quattro scopi:

- Combinare le fonti di informazione/dati
- Mettere in comune competenze ed analisi e capacità di *reporting*
- Ripartire risorse limitate
- Costituire una base per il miglioramento della disponibilità e la qualità dei dati, e per lo sviluppo della capacità di analisi degli stessi.

I principi-cardine su cui poggia questa iniziativa sono:

### **Parità tra i partner**

Tutti i *partner* hanno gli stessi diritti e doveri, non esiste alcuna preminenza di nessuno di essi in particolare.

### **Network = leadership + gestione partecipativa**

Il rapporto tra i *partner* è non gerarchico, ma l'esistenza del network ruota attorno ad un progetto che è coordinato sotto la direzione dell'NDO. È il ruolo svolto dall'NDO che consente di tenere il progetto sulla giusta rotta, guidando il processo collaborativo verso un traguardo comune.

### **Rispetto delle competenze, della paternità intellettuale e della proprietà**

I contributi apportati dai *partner*, particolarmente nei *deliverable* prodotti dall'NDO, devono ricevere pubblico riconoscimento; le competenze disponibili sulla rete devono essere utilizzate ed apprezzate. È importante che il personale dell'NDO conosca i propri limiti e crei competenza esperta complementare. Tutti gli autori e coloro che abbiano apportato il proprio contributo devono godere di accreditamento nell'ambito di ogni rapporto pubblicato.

### **Ricerca del reciproco vantaggio nella cooperazione**

Il mandato ed il ruolo dell'NDO non sono in grado di assicurare la partecipazione dei soli esperti con competenze pertinenti, né di garantire che all'NDO stesso giungano solo dati di qualità. Motivazione e partecipazione non si possono imporre; si ottengono piuttosto attraverso un'efficace comunicazione ed un evidente vantaggio reciproco. Alcuni dei fornitori di dati già esistenti o potenziali sono clinici e professionisti operanti in un campo in cui la finalità principale non è rappresentata da un'attività gestionale come quella di compilare e raccogliere questionari: costoro necessitano perciò di sapere perché ciò è utile, e devono poter constatare il vantaggio diretto o indiretto derivante dai loro sforzi.

### **Comunicazione: un fattore di importanza cruciale**

Un network "vive" dello scambio di informazioni tra i suoi membri. Per le reti create in seguito all'iniziativa o alla richiesta dell'NDO e/o di Autorità nazionali, il ruolo di coordinamento dell'NDO deve essere duplice. Un network non può operare e sopravvivere se si limita a servire allo scopo di inviare informazioni ad una postazione centrale una o due volte all'anno: è responsabilità dell'NDO promuovere l'attività del network, mettere a conoscenza i *partner* degli sviluppi in corso, e valutare in che modo essa possa essere resa più utile per loro (questo punto sarà trattato più diffusamente in seguito, nel Capitolo 6, sotto il titolo "Diagnosi strategica").

### Esempio di network nazionale di informazione sulle droghe

In un paese X, un network nazionale di informazione sulle droghe potrebbe combinare istituzioni e risorse quali:

- il Ministero della Salute (dati sui consumatori di droghe in trattamento, dati sulle malattie infettive droga-correlate)
- il Ministero dell'Interno (dati sui sequestri, sul prezzo, sulla qualità, sulla criminalità droga-correlata)
- la Commissione Interministeriale sulle Droghe (finanziamento del personale dell'NDO che coordina la produzione del rapporto nazionale e fa in modo che siano adempiuti gli obblighi di *reporting* a livello nazionale)
- due università, con due dottorandi di ricerca (*PhD student*) che si occupano, uno, della ricerca sulla sieroprevalenza nelle popolazioni nascoste, e l'altro, della ricerca sui consumatori di droghe in carcere, grazie ad alcuni finanziamenti aggiuntivi da parte dell'OMS od altra organizzazione internazionale
- la Banca Mondiale od altro donatore internazionale (indagine sulla popolazione generale e sistema elettronico per la raccolta di dati sui consumatori di droghe in trattamento)
- altre organizzazioni nazionali, per alcune indagini *ad hoc* e/o studi qualitativi sui consumatori di droghe
- laboratori per l'identificazione di nuove droghe e la determinazione delle loro conseguenze
- l'osservatorio nazionale sulle droghe, nella sua qualità di coordinatore dell'intero network

### Come operare in rete?

Laddove possibile, costituire, in base agli esperti ed alle istituzioni identificati durante l'implementazione della mappa delle informazioni, un gruppo di lavoro nazionale per ciascun *set* di indicatori e di dati essenziali, nonché per il *reporting* a livello nazionale.

Incoraggiare ed aiutare questi gruppi a definire obiettivi realizzabili con le risorse esistenti, allo scopo di assicurare un (migliore) monitoraggio della situazione delle droghe nel paese.

Fornire regolarmente a tutti i gruppi di lavoro nazionali informazioni relative alle attività ed ai risultati raggiunti dagli altri gruppi.

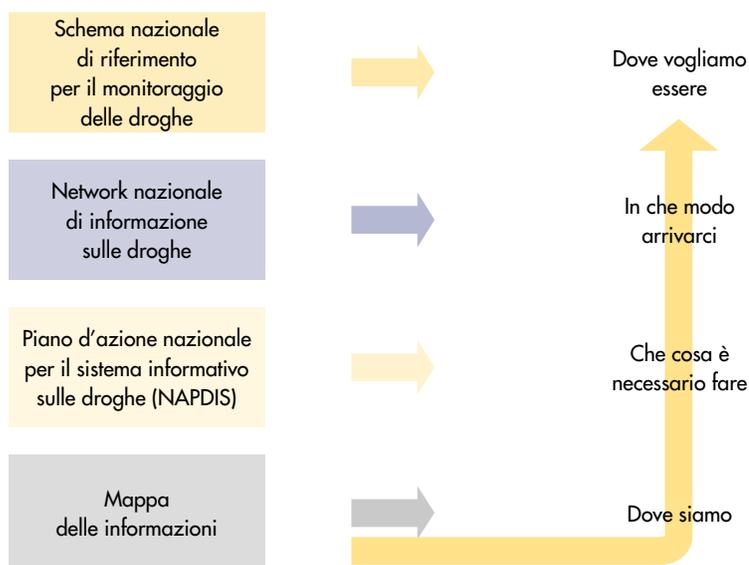
Organizzare un convegno nazionale ogni anno o ogni due anni, durante il quale presentare il rapporto nazionale ed i dati riportati, e discuterli con i gruppi stessi.

Individuare, insieme ai gruppi, le esigenze di miglioramento, le prospettive per una nuova o migliore raccolta dei dati e qualunque altro studio *ad hoc*, e fungere da facilitatore dell'accesso alle informazioni su possibili fonti di finanziamento.

Convenzioni ed accordi possono aiutare a formalizzare la cooperazione, ma non possono prendere il posto della motivazione dei *partner*.

Questo è uno dei ruoli cruciali del network (cfr. Figura 5): essa può contribuire infatti a rispondere alla domanda "in che modo intendiamo arrivare dove vogliamo essere?". Fondamentalmente, la rete aiuta a definire il NAPDIS ed a tradurlo quindi in realtà.

**Figura 5:** Il ruolo cruciale del network nazionale di informazione sulle droghe riguardo al NAPDIS





## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si crea un network nazionale di informazione sulle droghe:

- Presentare la missione dell'NDO e del network nazionale di informazione sulle droghe: il fine ultimo è quello di adempiere agli obblighi di *reporting* a livello nazionale
- Costituire gruppi di lavoro riguardo alle fondamentali aree di informazione <sup>(1)</sup>
- Rispettare i propri *partner* e dare risalto al loro lavoro
- Accertarsi di essere in grado di mantenere le proprie promesse
- Pensare al vantaggio dei *partner* o alle loro aree di interesse
- Assicurarsi che tutti coloro che contribuiscono ricevano il giusto riconoscimento per il proprio lavoro
- Ci vuole moltissimo tempo per costruire la fiducia... ma può volerci pochissimo per perderla per sempre!
- Consultare i *partner*, chiedere loro un *feedback* e sottoporre le pubblicazioni dell'NDO alla loro verifica
- Coinvolgerli in attività di sostegno
- Tenere informata il network ed assicurarsi che i suoi membri tengano informato l'NDO
- Cercare di essere di utilità ai *partner* (es. fornire informazioni sulle potenziali fonti di finanziamento, sulle richieste di sovvenzione alle organizzazioni internazionali, sulle conferenze internazionali attinenti)
- Cercare di organizzare un convegno con i propri *partner* ogni 1–2 anni per condividere informazioni, discutere le conclusioni tratte nei propri rapporti e riflettere sulle attuali tendenze.

<sup>(1)</sup> Nell'Unione europea, la migliore prassi suggerisce di disporre, ove possibile, di gruppi di lavoro nazionali per tutti i cinque indicatori epidemiologici chiave, per il *reporting* nazionale e per gli indicatori di applicazione della legge.

## Qualità dei dati <sup>(15)</sup>

La qualità dei dati deve costituire parte integrante di un piano d'azione nazionale per un network di informazione sulle droghe, purché sia basata sulla realtà e tenga conto delle risorse disponibili.

La qualità dei dati si ottiene individuando che cosa, all'interno dello specifico contesto, si intenda per "qualità"; indicando i metodi mediante i quali può esserne assicurata la presenza; precisando altresì i modi in cui essa può essere misurata ai fini di assicurare la

<sup>(15)</sup> L'assicurazione della qualità è una garanzia da parte dell'organizzazione circa il fatto che il prodotto o il servizio offerto corrispondono agli standard di qualità accettati. Si veda al riguardo il documento del gruppo di lavoro Eurostat 'Assessment of quality in statistics', guida sui documenti metodologici, *How to make a quality report*, 2003.

conformità. “Controllo di qualità” significa verifica della qualità dei dati rispetto ad uno standard o ad una specifica prestabiliti.

Assicurare la qualità è un compito impegnativo, per un NDO, al quale è possibile adempiere organizzando o favorendo le attività di formazione destinate al personale ed ai *partner* dell’NDO, e definendo un chiaro processo di assicurazione della qualità. L’NDO detiene un ruolo-chiave nel suscitare consapevolezza nei *partner* riguardo a questo argomento e nel cercare di ottenere il consenso in merito ai passi concreti da intraprendere per migliorare la qualità dei dati raccolti.

La strategia di *networking* dell’NDO può anche aiutare a motivare i fornitori di dati a trasmettere dati di qualità ed a dedicarsi maggiormente alla questione della qualità in quanto parte del processo di raccolta dei dati.

*In che modo è possibile controllare e migliorare la qualità dei dati?*

È possibile riuscire a migliorare la qualità delle informazioni su questioni relative alla droga, dopo un’iniziale individuazione dei potenziali problemi o lacune esistenti, attraverso la costituzione di nuove fonti di informazione o lo sviluppo delle competenze.

Per l’esecuzione di questo compito, l’NDO può scegliere di utilizzare i materiali metodologici disponibili, provenienti da organizzazioni specializzate quali OEDT, OMS, UNODC ed altre <sup>(16)</sup>. Successivamente a tale processo, è necessario fornire ai *partner* un rapporto finale che riassume i punti di forza e i punti di debolezza che la qualità dei dati presenta, nonché le raccomandazioni in merito a modifiche e/o miglioramenti qualsivoglia.

<sup>(16)</sup> Si veda la *toolbox online* al link: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO (1)

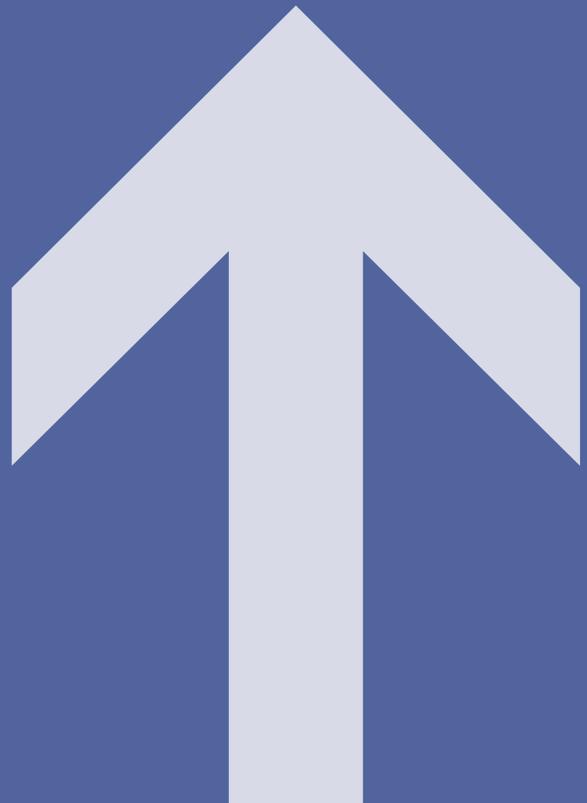
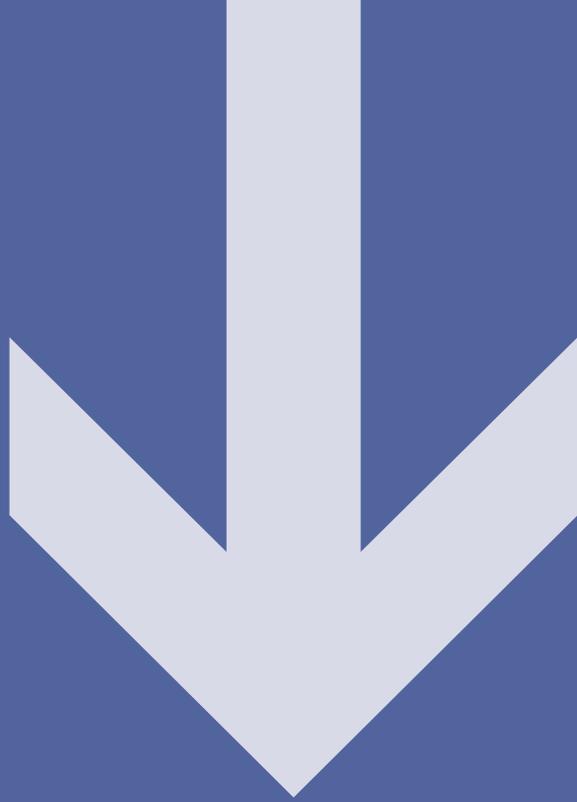
Quando si sviluppa il processo di assicurazione della qualità:

- Partecipare ai gruppi di lavoro e ad altri eventi di *networking*
- Mantenere il contatto con e/o prendere parte a riunioni di esperti e sottoprogetti a livello internazionale o regionale relativi all'ambito in questione
- Effettuare una revisione formale della qualità e disponibilità dei dati a livello nazionale insieme a un gruppo di esperti
- Comparare i risultati con quanto stabilito dalle linee guida e dagli standard internazionali
- Promuovere la cooperazione attraverso progetti minori e meno ambiziosi, e con maggiori probabilità di successo
- Che cosa può fare l'NDO per migliorare la qualità delle informazioni?
- Verificare e continuare a seguire le informazioni non chiare
- Fornire linee guida (es., *checklist*, strumenti di supporto metodologico ottenuti da organizzazioni internazionali, ecc.)
- Comunicare i propri standard di qualità con chiarezza
- Non accettare informazioni di scarsa qualità
- Fornire un *feedback* finale sulla qualità ed organizzare o sostenere attività di formazione per i *partner*.

Rammentare che qualunque progresso fatto in quest'area dipenderà dalla capacità di suscitare consenso!

(1) Ispirato a una presentazione del Dott. Colin Taylor, 'Assessing data quality', corso specialistico dell'accademia Reitox, Tessalonica, giugno 2004 (non pubblicato).





## Capitolo 4

# Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — analisi ed interpretazione

### Obiettivo e strategia

In che modo analizzare le informazioni raccolte?

L'obiettivo di questa funzione essenziale è quello di interpretare e presentare dati eterogenei che combinano informazioni quantitative e qualitative allo scopo di offrire un quadro completo della situazione delle droghe.

Tale processo cruciale deve includere quanto segue:

- lavorare con i dati quantitativi;
- analizzare le informazioni qualitative;
- interpretare e raggruppare tutte le fonti di informazione.

### Analisi dei dati quantitativi

Questa sezione è intesa ad offrire una panoramica dei criteri principali da prendere in considerazione quando si sottopongono a verifica e si analizzano i dati quantitativi forniti all'NDO, apportando anche esempi concreti, quando pertinente.

Informazioni più dettagliate circa i metodi statistici ed i protocolli specifici per la raccolta di dati si possono trovare nella *toolbox online* del manuale <sup>(1)</sup>.

Prima di discutere l'argomento in questione, è imperativo sottolineare che in molti casi i dati utilizzati dall'NDO per le funzioni di monitoraggio e *reporting* sono "dati secondari", cioè, dati raccolti ed analizzati da alcune istituzioni e/o organizzazioni per altri scopi.

Benché l'NDO possa anche essere coinvolto, direttamente o indirettamente, in alcune attività di raccolta di dati in qualità di supervisore, il fatto che, come detto, vengano utilizzati "dati di seconda mano" implica che l'NDO deve poter contare su personale con considerevole competenza esperta nella gestione e nell'analisi di dati e statistiche. È altresì importante che il personale tenga un registro di tutte le informazioni relative ai dati utilizzati per qualunque attività di *reporting*.

<sup>(1)</sup> Si veda: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

## Fonti comuni di dati quantitativi sulle droghe

### Archivi e registri pubblici

Gli archivi pubblici includono in ampia misura ogni genere di dati quantitativi raccolti in via ufficiale a livello statale, spaziando dai dati statistici su salute ed economia a livello nazionale a dati statistici più specifici, come quelli relativi ai casellari giudiziari o ai registri dei trattamenti. Nella maggiore parte dei casi, questi dati vengono raccolti routinariamente.

I dati e le statistiche di cui si è detto, generalmente, forniscono informazioni su tutti i casi registrati nel paese — per esempio, casi d'emergenza fatali verificatisi in un dato periodo — e sono considerati, pertanto, alla stregua di un'intera "popolazione statistica" (contrariamente a quanto avviene nelle indagini che studiano un campione di una popolazione di riferimento).

Quando si tratta di monitorare la situazione delle droghe così come attuato nell'Unione europea dall'OEDT, ciò può includere ad esempio i dati quantitativi raccolti sui casi di decesso droga-correlati (attraverso i registri generali della mortalità ed i registri speciali dei decessi correlati agli stupefacenti), sui consumatori di droghe in trattamento (attraverso i sistemi di *reporting* sui trattamenti delle tossicodipendenze), nonché sulle malattie infettive droga-correlate (attraverso il sistema di sorveglianza sulle malattie infettive). Per estensione, i dati raccolti sistematicamente nell'area che riguarda l'applicazione della legge, quali ad esempio quelli relativi agli arresti ed ai sequestri correlati con la droga o alla registrazione delle decisioni giudiziarie, rientrano anch'essi nella presente descrizione (per ulteriori dettagli, si veda il Capitolo 3, alla sezione "Adozione di strumenti internazionali di riferimento").

### Indagini

Un'altra importante categoria di dati raccolti dagli osservatori nazionali sulle droghe può provenire da indagini organizzate o periodicamente o su base *ad hoc*.

Questi studi possono essere effettuati per mezzo o con il sostegno finanziario di istituzioni governative, agenzie ed organizzazioni internazionali, università, organizzazioni private, oppure dall'osservatorio nazionale sulle droghe stesso.

È importante verificare se detti studi adottino o meno protocolli e metodologie internazionali standardizzati.

Per quanto concerne le indagini organizzate periodicamente, quelle più frequentemente utilizzate per monitorare la situazione delle droghe sono le indagini sulla popolazione generale e le indagini sul consumo di droghe da parte di bambini in età scolare (si veda il Capitolo 3, alla sezione "Adozione di strumenti internazionali di riferimento").

Gli studi *ad hoc* possono essere rappresentati tanto da indagini condotte in gruppi specifici della popolazione che sono ad alto rischio di consumo di droghe (quali i senzatetto ed i

detenuti), quanto, ad esempio, da indagini condotte sulle malattie infettive droga-correlate. Un'indagine viene utilizzata per descrivere una situazione in una popolazione ad un dato punto di tempo. I dati raccolti nell'area delle "risposte al problema della droga" possono rientrare anch'essi in questo gruppo.

Gli studi delle serie temporali rappresentano un caso a parte, e sono una fonte di informazioni estremamente interessante. Questi studi trovano applicazione essenzialmente in due aree:

- studi di coorte (coorti di trattamento, coorti di nascita, coorti di popolazioni speciali);
- serie trasversali (*cross-sectional*) ripetute, ad esempio, indagini nell'ambito scolastico.

### **Metodi di stima indiretta**

Sebbene i dati raccolti attraverso l'effettuazione di indagini o attraverso gli archivi pubblici consentano in certo qual modo di eseguire una misurazione, vi sono talune aree o alcuni aspetti della situazione delle droghe che non possono essere stimati direttamente.

Questo è in particolare il caso quando si cerchi di venire a conoscenza del numero di consumatori di droga problematici o ad alto rischio in un paese: nell'ambito di questa popolazione "nascosta", soltanto alcuni sono in contatto con i servizi dello Stato, principalmente attraverso il sistema sanitario e il sistema giudiziario.

Pertanto, per poter tracciare un quadro approssimativo della situazione, è necessario eseguire delle stime, utilizzando a tale scopo una combinazione di metodi indiretti che fanno riferimento ad alcuni sottogruppi di facile individuazione, all'interno della popolazione che si intende considerare (si veda il Capitolo 3, alla sezione "Adozione di strumenti internazionali di riferimento").

### **Importanza dei metadati statistici**

#### **Che cosa sono i metadati?**

"I metadati forniscono informazioni sui dati — e sui processi finalizzati a produrre e ad utilizzare dati. I metadati sono quei dati che si rendono necessari per la corretta produzione ed utilizzazione dei dati sui quali essi forniscono informazioni" <sup>(2)</sup>.

I metadati rappresentano lo strumento per comprendere in che modo i dati sono stati raccolti, che cosa descrivono ed a che cosa si riferiscono, nonché il grado di attendibilità e comparabilità delle informazioni fornite.

<sup>(2)</sup> 'Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata' ("Linee guida per la Modellazione dei Dati e Metadati Statistici"), Commissione Statistica delle Nazioni Unite e Commissione Economica per l'Europa, Nazioni Unite, Ginevra, 1995.

I metadati possono essere di ausilio per rispondere a domande quali le seguenti:

- Di che genere di studio si sta parlando: fa parte della raccolta routinaria di dati? Questo studio, fa parte di altri *set* di studi che vengono sottoposti a comparazione, oppure si tratta di uno studio *una tantum*?
- Se i dati vengono raccolti routinariamente, quale ne è l'origine, e come è organizzata la loro raccolta?
- I dati, provengono da: (a) enti governativi riconosciuti, o: (b) da organizzazioni private/ di volontariato, (c) università e centri di ricerca? Se come da punto (b), è stato previsto nel paese un sistema *in loco* per l'autorizzazione e la supervisione di detti servizi (es., ONG che effettuano un qualsivoglia trattamento dei dati senza alcuna certificazione da parte delle Autorità nazionali)?
- Le fonti, utilizzano procedure di raccolta dei dati standardizzate e sistematiche, oppure i dati vengono raccolti nell'ambito del raggiungimento di altri obiettivi (p.e., *follow-up* dei trattamenti vs operazioni di polizia)?
- Sono dotate, le fonti, di un sistema ufficiale di valutazione dell'assicurazione della qualità dei dati; sono state effettuate revisioni recenti delle procedure e della qualità, ed esistono revisioni formali relative alla qualità dei dati? E queste revisioni formali, sono disponibili a livello nazionale? A che cosa si attengono, di solito, le fonti di dati, per dare una valutazione della propria qualità, in che modo considerano le proprie cifre? Gli studi o i dati in questione, sono stati pubblicati su una rivista scientifica o sottoposti a revisione paritaria (*peer-reviewed*)?

I metadati sono importanti come i dati stessi, e devono essere memorizzati e tenuti aggiornati dall'osservatorio nazionale sulle droghe, secondo ciò che talvolta viene denominato "sistema statistico di metadati".

## In che modo valutare i dati quantitativi

Si descrivono brevemente qui di seguito quattro gruppi di criteri per la valutazione delle informazioni quantitative: definizioni, rappresentatività, validità ed attendibilità.

### Definizioni

Una definizione è un'esposizione breve e precisa di che cosa significhino una parola, una domanda, una misura o un'espressione. Allo scopo di comprendere un particolare studio e di capire come combinare i dati raccolti o ricevuti, l'NDO ha bisogno di determinare se esistano definizioni chiare, valide e comuni da adottare al riguardo, ed in che modo le stesse debbano essere implementate.

Le domande che seguono possono guidare l'NDO in questo compito:

- Esistono definizioni standard, e vengono uniformemente applicate geograficamente e temporalmente nel paese?

- Esiste qualche documento di riferimento che presenti e spieghi le definizioni dei casi, ed è stata assicurata qualche attività di formazione o di sostegno per far sì che tali definizioni siano utilizzate dovunque nello stesso modo?
- Le stime riportate, sono chiare e precise (per esempio, non soltanto “ha fatto uso di cannabis”, ma “ha fatto uso di cannabis 40+ volte nel corso della vita”)?
- Il periodo utilizzato per descrivere la prevalenza, è compatibile con i protocolli standard, ed i gruppi di età, sono definiti in conformità con gli standard internazionali?

È necessario che le conclusioni siano documentate ed incluse nel registro dei dati dell'NDO.

Quando l'NDO individua problemi di compatibilità delle definizioni, e relativa applicazione, con gli standard e i protocolli internazionali, insieme ai fornitori di dati deve andare alla ricerca dei motivi di tali discrepanze, e tentare di porvi rimedio.

### **Rappresentatività**

Una questione di primaria importanza per l'NDO è valutare se i dati raccolti siano o meno rappresentativi della popolazione *target*. Relativamente alle statistiche ed ai registri pubblici, il problema è se i registri includano o meno l'intera popolazione *target*. Laddove sia stato utilizzato un campionamento, tale metodo può stabilire se il campione sia o meno rappresentativo della popolazione *target*, o di qualche suo sottoinsieme <sup>(3)</sup>.

Vengono presentate qui alcune domande-chiave <sup>(4)</sup> che possono essere di aiuto all'NDO ai fini di ulteriori indagini sulla rappresentatività dei dati ricevuti. Per una valutazione più approfondita, l'NDO deve o disporre di uno statistico che lavori a tempo pieno, o affidarsi ai servizi di uno statistico che lavori, ad esempio, presso un'università o un istituto per la salute pubblica.

#### *Copertura geografica*

La copertura nazionale è reale, oppure copre sì tutte le regioni, ma solo in una certa misura?

Esistono informazioni sulle aree locali: dimensioni delle città, bacini di raccolta, aree non coperte, ed è in grado la copertura geografica di prevedere suddivisioni sub-nazionali?

Il campionamento, è rappresentativo solo a livello nazionale, o soddisfa i criteri relativi alle aree sub-nazionali?

<sup>(3)</sup> Golbeck, A. L., 'Evaluating statistical validity of research reports: a guide for managers, planners and researchers', Ministero dell'Agricoltura degli Stati Uniti, Stazione di Sperimentazione sulle Foreste Sud-occidentali del Pacifico e sull'Ambiente, *General Technical Report PSW-87*, maggio 1986.

<sup>(4)</sup> Ispirato a una presentazione del Dott. Colin Taylor, 'Assessing data quality', corso specialistico dell'accademia Reitox, Tessalonica, giugno 2004 (non pubblicato).

### *Copertura della popolazione*

I dati, includono l'intera popolazione o solo una parte di essa (es., taluni gruppi di età, persone in trattamento o ricoverate in ospedale, detenuti, persone con un impiego, persone che possono permettersi il trattamento)?

Nelle fonti di dati, sono presenti peculiarità demografiche note (es. gruppi di minoranze)?

Ci sono preferenze di suddivisione (es., alcuni gruppi di età o di genere), si osserva un sovra-campionamento di un dato sottogruppo della popolazione finalizzato a consentire un'analisi più approfondita della sua situazione?

### *Cambiamenti del livello di copertura*

Si verificano cambiamenti del livello di copertura? Perché?

Ciò, è dovuto al fatto che le agenzie partecipanti si sono ampliate/sono cambiate, alle modifiche dei requisiti legali o al fatto che le definizioni dei casi sono state estese (registri dei decessi, procedure *post-mortem*, modifiche delle pratiche di codifica della Classificazione Internazionale delle Malattie)?

### *Commenti aggiuntivi sul campionamento*

La distinzione più frequente tra metodi di campionamento è quella tra metodi probabilistici (campionamento casuale semplice, campionamento casuale stratificato ...o una sorta di mescolanza dei due) e metodi non probabilistici (campionamento ragionato (*purposive*), campionamento a "palla di neve" o "a valanga" (*snowball*)...).

Essenziale, ai fini di quale metodo di campionamento probabilistico viene utilizzato, è la disponibilità o meno di uno schema coerente del campione, o di un campionamento da liste della popolazione *target*. I metodi probabilistici, se correttamente implementati, consentono di effettuare generalizzazioni riguardo alla popolazione elencata nello schema del campione, con stime dell'errore di campionamento sotto forma di intervalli di confidenza. Il campionamento non probabilistico si utilizza quando un ricercatore intende studiare un'esperienza, indagare su un fenomeno o sviluppare una nuova teoria.

Detto campionamento è associato al campionamento qualitativo, e privilegia la saturazione (descrive cioè l'esperienza o il fenomeno completi) piuttosto che la generalizzabilità (che assicura che i risultati siano rappresentativi della popolazione dalla quale proviene il campione).

Se in linea di principio i risultati dello studio devono essere generalizzabili, è necessario assicurare che il campione sia rappresentativo. Ciò implica quindi che è importante per l'NDO avere accesso non solo ai numeri generati, ma anche alle informazioni relative al metodo di campionamento utilizzato ed all'implementazione dell'indagine.

## Validità

In che modo può essere valutata la validità di uno studio?

Quando uno studio riesce a misurare ciò che è inteso a misurare, è valido.

Differenti discipline possono fare riferimento a tipi diversi di validità, tuttavia, per gli studi quantitativi, ciò che è importante assicurare è quanto segue:

- la misura è relativa alla popolazione dello studio;
- la misura è di pertinenza di esperti in materia;
- la valutazione delle attitudini della popolazione sottoposta ad indagine può essere predittiva di, o corrispondere a, costrutti esterni all'attitudine stessa;
- le risposte sono in relazione con altri costrutti correlati come atteso.

Per le definizioni, è possibile fare riferimento ai testi di metodologia standard <sup>(5)</sup>.

Di particolare interesse per l'NDO sono domande quali, ad esempio: esistono riferimenti bibliografici relativi alla validità degli strumenti utilizzati per gli studi, e, se sì, bibliografia ed uso fatto dello strumento in questione nello studio di cui si tratta corrispondono? Vi sono pubblicazioni, resoconti, riviste, o revisioni paritarie qualsivoglia in merito, che possano aiutare a valutare la qualità dei risultati e della loro interpretazione?

Nel valutare la validità di studi od indagini, particolare attenzione deve essere prestata all'eventuale presenza di *bias*, o errori non casuali o sistematici, accedendo ai dati. Le fonti di *bias* possono includere i metodi di campionamento, la formulazione delle domande e le tecniche di intervista.

### *Bias nella raccolta di dati*

Questo criterio si riferisce a questioni di carattere tecnico che possono sorgere ed avere un impatto sullo studio, influenzando sui suoi risultati. Pertanto, è consigliabile controllare:

- che cosa è stato previsto in caso di non risposta: possibile *bias* ed ipotesi se il problema è stato ignorato
- quali controlli sono stati eseguiti riguardo ai "non rispondenti" (*non-respondent*)? Da parte degli intervistatori, è stata presa nessuna decisione che abbia potuto influire sul metodo di campionamento o inficiarlo?

<sup>(5)</sup> Si veda per esempio Carmines, E. G. e Zeller, R. A. (1979), '*Reliability and Validity Assessment*', Pubblicazioni Sage, Londra.

### *Metodi di analisi*

Informazioni complementari devono essere disponibili in merito a:

- descrizione dell'analisi, se opportuno;
- descrizione del *software* statistico o qualitativo utilizzato.

### *Questionari*

Gli autori, utilizzano scale riconosciute e note? In che modo viene valutata la validità e coerenza di queste ultime?

### *Tecniche di intervista*

In che modo sono stati reclutati gli intervistatori? Qual era il tipo di rapporto esistente tra intervistatore e intervistato (formale, ufficiale, amichevole, creatosi nell'ambiente studentesco, creatosi nell'ambito della ricerca di mercato privata)?

Chi era presente all'intervista o durante il questionario, e qual era lo *status* di queste persone (genitore, insegnante, medico responsabile delle prescrizioni, professionista o agente di polizia)?

Lunghezza, autocompilazione e riservatezza. In che modo viene garantita la riservatezza, e quali sono le possibilità che essa sia percepita come garantita?

### **Attendibilità**

Gli indicatori sono misure approssimative e spesso imperfette della natura e dell'entità di particolari eventi o *outcome* correlati con il consumo di droghe. Vi è quindi l'esigenza di controllare sistematicamente la qualità delle fonti di dati come prerequisito per la loro selezione all'interno di un sistema. La quantità di fonti di dati utilizzate non fornisce, di per sé, un sistema più valido. Le fonti di dati riflettono differenti aspetti del fenomeno.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO (1)

Quando si analizzano *set* di dati quantitativi di *routine*, verificare quanto segue:

- Qual è la fonte di dati?
- Esiste un inventario dei servizi relativi alla droga?
- Vengono utilizzati tutti i servizi relativi alla droga?
- Qual è il livello di copertura, dal punto di vista geografico?
- Qual è il livello di partecipazione alle attività di *reporting*?
- Vi è un unico identificatore?
- Qual è/quali sono la/le definizioni/i dei casi?
- Sono stati pubblicati o dispongono di protocolli interni?
- I protocolli nazionali, si conformano a protocolli internazionali qualsivoglia, e, se sì, precisamente a quali?
- Esiste un sistema di valutazione riconosciuto?
- È stata apportata di recente qualche modifica al protocollo o al processo di raccolta dei dati?
- Sono stati controllati, i dati, per l'eventuale presenza di errori logici?

Quando si legge o si disegna uno studio *quantitativo*, è opportuno chiedersi e, se necessario, verificare con i propri *partner*:

- Di che tipo di studio si tratta (sistema di sorveglianza, indagine sulla prevalenza, studio longitudinale, studio di coorte, serie di casi, studio di controllo dei casi, studio controllato randomizzato)?
- È uno studio nazionale, regionale o locale?
- Si tratta di uno studio *una tantum*, o di uno studio che fa parte di una serie?
- Che cosa si sta misurando?
- È appropriato nel caso di specie uno studio quantitativo?
- Ed il disegno dello studio, è appropriato?
- Qual è la popolazione *target*, e quali sono i criteri di inclusione e di esclusione dello studio?
- Quali sono le dimensioni del campione ed i metodi di campionamento?
- Qual è stato il tasso di risposta?
- Si può generalizzare lo studio alla popolazione originaria, ed in che modo ciò viene misurato?
- Sono valide, attendibili e comparabili le misure effettuate? Richiedere una copia del questionario ed i dettagli relativi ad altri strumenti di misurazione.
- È appropriata l'analisi statistica?
- Esiste un'approvazione da parte di un Comitato Etico?
- Se si tratta di un'indagine sulla prevalenza, sono pesati i dati, e si utilizzano intervalli di confidenza per le proporzioni?
- Se si tratta di un altro tipo di studio, stabilire se il metodo di analisi è appropriato.
- Quali sono i limiti dello studio?
- Chi sono gli autori dello studio, e chi lo ha revisionato?
- Chi ha pubblicato lo studio: rivista *peer-reviewed*, istituto di ricerca o altri?
- In caso di dubbio, ricorrere al parere di esperti, quali ad esempio università, Istituto per la Salute Pubblica, istituto di ricerca o il/i proprio/i fornitore/i di dati

Se si tratta di uno studio *qualitativo*, si veda il riquadro a pag. 72

(1) Ispirato a una presentazione del Dott. Colin Taylor, 'Assessing data quality', corso specialistico dell'accademia Reitox, Tessalonica, giugno 2004 (non pubblicato).

## Analisi statistica

Come detto in precedenza, i dati forniti all'NDO sono spesso dati secondari. Tali dati aggregati rendono impossibile un'analisi statistica diretta. È quindi plausibile che ciò, ovviamente, limiti la possibilità dell'NDO di effettuare comparazioni statistiche tra gruppi o campioni differenti.

Analizzare ed interpretare dati quantitativi richiede un'approfondita conoscenza dell'analisi statistica, nonché del *software* statistico più comunemente in uso.

È atteso che l'NDO metta a frutto le proprie conoscenze statistiche per valutare le conclusioni dei rapporti e delle indagini che riceve, e/o conduca o contribuisca esso stesso all'analisi statistica dei dati primari.

Quando l'NDO non dispone di uno specialista in statistica in pianta stabile, deve essere concluso un accordo di cooperazione con un'università o con un istituto di ricerca scientifica (per esempio, un istituto per la salute pubblica o l'istituto nazionale di statistica).

Poiché la produzione e la raccolta di dati quantitativi costituiscono l'essenza dell'attività dell'NDO e della rete nazionale di informazione sulle droghe, è di importanza vitale assicurarsi che i dati presentati rispondano ai criteri qualitativi più elevati possibile.

Oggettività ed indipendenza scientifiche sono condizioni imprescindibili per la legittimità e credibilità dell'attività dell'NDO e dei suoi *partner* — qualunque compromesso non potrebbe che minare la fattibilità dell'intero sistema.

## Analisi dei dati qualitativi

### Dati qualitativi: collocazione dei dati nel contesto di interesse

*In che modo analizzare le informazioni qualitative? Come interpretarle correttamente?*

Generalmente, i dati qualitativi utilizzati da un NDO provengono da due diverse fonti: informazioni contestuali fornite da informanti-chiave, e studi di ricerca qualitativa formali.

Le informazioni contestuali fornite da informanti-chiave sulla situazione delle droghe includono temi quali quelli dei modelli comportamentali correnti o nuovi relativi al consumo di droghe, delle linee guida e degli standard per il trattamento, dell'evoluzione e valutazione dei programmi di prevenzione, nonché delle strategie e dei meccanismi di coordinamento nazionali, tanto per citarne alcuni.

Tali informazioni ad ampio raggio richiedono l'impiego di strumenti e una periodicità più flessibili, per la raccolta, che non i dati quantitativi. Ad esempio, possono essere raccolte mediante l'uso di questionari strutturati o semi-strutturati. Questi dati possono essere sotto

forma di indagini di esperti, in cui si identificano e richiedono informazioni per coloro che, nel campo specifico, abbiano esperienza diretta dell'argomento di interesse.

La ricerca qualitativa offre l'opportunità di capire il senso delle informazioni quantitative mediante un'ulteriore analisi di quanto segue:

- il contesto sociale;
- il significato sociale del comportamento, e
- il comportamento come parte di una dinamica sociale più ampia

Nel campo del consumo di droghe, la ricerca qualitativa ha dimostrato di avere un ruolo essenziale riguardo a:

- interpretazione dei dati statistici e loro collocazione nel contesto di interesse;
- approfondimento della conoscenza di problemi e bisogni associati a una molteplicità di modelli di consumo delle droghe;
- valutazione di quale sia il contesto in cui gli interventi possono essere più efficaci, e
- ausilio nella valutazione dell'esperienza dei consumatori di droghe in fatto di interventi;
- comprensione dei nuovi fenomeni di consumo di droghe;
- approfondimento della conoscenza dei mercati della droga.

L'NDO svolge inoltre un ruolo importante eseguendo un inventario dei risultati di tale ricerca nel proprio paese, ed integrando i risultati stessi nella propria analisi e nei propri rapporti. Può altresì individuare le aree nelle quali si rende necessaria un'ulteriore ricerca qualitativa e lanciare un progetto congiunto con i propri *partner*, qualora esistano risorse disponibili.

Spesso gli NDO si trovano a fronteggiare una situazione in cui ricevono solo qualche limitata informazione quantitativa che, di per sé, non è sufficiente a trarre una conclusione chiara e corretta. In tali circostanze, la combinazione di informazioni sia quantitative, sia qualitative, può aiutare a tracciare un quadro più accurato o più esauriente della situazione in questione.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO (1)

Quando si collocano i dati in uno specifico contesto, cercare informazioni complementari, per esempio su:

- Contenuto ed obiettivi di attività finalizzate alla riduzione della domanda
- Modelli di consumo delle droghe
- Evidenza scientifica di tali attività
- Collegamenti con i dati quantitativi che descrivono la situazione alla quale l'attività è diretta
- Inclusione delle attività finalizzate alla riduzione della domanda in una più ampia strategia di salute pubblica
- Rapporti di valutazione e stima
- Standard e linee guida metodologici.

(1) Ispirato a Hillebrand, J., 'Assessing data quality', corso specialistico dell'accademia Reitox, Tessalonica, giugno 2004 (non pubblicato).

## In che modo valutare la qualità degli studi qualitativi

La ricerca qualitativa è caratterizzata da una grande molteplicità di approcci e di tecniche di raccolta di dati, pertanto stabilire come giudicare la qualità di uno studio qualitativo dipende dall'approccio adottato. Notevoli sforzi sono stati fatti per elaborare nell'ambito della ricerca qualitativa criteri che siano ampiamente accettati in sostituzione di ciò che i ricercatori quantitativi chiamano "validità" e "attendibilità".

Il punto di forza della ricerca qualitativa risiede nel fatto che essa è rivolta al rapporto tra ricercatore ed oggetto della ricerca, escludendo il concetto di una verità comune.

Tuttavia, esistono taluni aspetti comuni che devono essere considerati:

- Gli autori, hanno fornito un'esposizione chiaramente formulata degli obiettivi della ricerca, e quale specifica questione è stata affrontata?
- L'approccio qualitativo, si è rivelato appropriato?
- In che modo sono stati scelti i *setting* e i soggetti? Generalmente, gli studi qualitativi non si occupano di "media" (*average*) — acquisiscono, piuttosto, una comprensione dell'esperienza di particolari gruppi o individui. Ad esempio, uno studio qualitativo condotto, con lo scopo di fornire linee guida agli ospedali, in donne appartenenti a minoranze etniche che fanno uso di droghe e che partoriscono in ospedale, può intenzionalmente scegliere donne consumatrici di droghe con differenti esperienze di parto. In ogni caso, ai fini della comprensione dei risultati e della deduzione di conclusioni, ciò che è essenziale capire è come è stato selezionato il campione.

- Quali metodi sono stati utilizzati? Questi metodi, sono descritti in dettaglio? Descrivere i metodi non è impresa facile, nella ricerca qualitativa, ma si deve poter essere in grado di valutare se essi si siano o meno rivelati un modo logico ed adeguato di affrontare il quesito di ricerca.
- Quali metodi sono stati utilizzati per analizzare i dati? Esiste una grande quantità di metodi qualitativi, ciascuno con la propria specifica prospettiva metodologica.
- È stata prestata attenzione all'attendibilità degli inter-osservatori ed alla validità dei risultati? Ad esempio, sono state previste attività di formazione e la fornitura di un manuale per gli/le assistenti sociali di quartiere inclusi/e nelle interviste?
- Sono credibili i risultati ottenuti? Quali conclusioni sono state tratte, e le stesse, sono confortate dai risultati? I risultati, soddisfano le aspettative, o sono contraddittori:
  - rispetto ad altre parti dello studio;
  - rispetto ai risultati di altri studi condotti nel medesimo ambiente?

Quando le informazioni si basano su informanti-chiave, meritano particolare attenzione i seguenti punti:

- Qual era la prospettiva dell'informante-chiave? Le informazioni provenienti dagli informanti-chiave non sono mai imparziali; esse sono influenzate dalla loro posizione, dai loro interessi personali, politici o culturali: qual è la loro motivazione?
- È stato scelto più di un informante-chiave (*i.e.*, un gruppo di esperti)? In che modo sono stati selezionati?
- Gli informanti-chiave devono essere incoraggiati a svelare qualsiasi specifico interesse che potrebbe influire sulla loro imparzialità.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si considera uno studio *qualitativo*...

- Quali sono gli obiettivi dello studio?
- Di che tipo di studio si tratta (semplice analisi tematica, ricerca-azione, ricerca qualitativa sociologica (*grounded theory* — “teoria fondata”), fenomenologia, etnografia, o altro)?
- È appropriato il disegno dello studio?
- Da chi è composta la popolazione di interesse?
- Il metodo di campionamento, consente la partecipazione di appropriati gruppi di persone?
- Sono invitati a partecipare tutti i gruppi appartenenti alla popolazione di interesse?
- Partecipano tutti i gruppi?
- La situazione nella quale vengono raccolti i dati, è descritta chiaramente?
- In che modo sono disegnati — e integrati con aggiunte o ampliati — il questionario aperto o la guida per argomenti (*topic guide* — “scaletta”)?
- Le interviste, continuano a essere condotte fino a quando non emergono più nuove esperienze?
- Cominciano a ripetersi, le esperienze raccolte?
- Dopo ciascuna intervista, vengono presi *field note* (“appunti”, “annotazioni sul campo”)?
- Le interviste, vengono registrate?
- I dati, vengono trascritti testualmente?
- Le osservazioni sul campo, vengono annotate, dopo ciascun periodo di osservazione o ciascuna intervista?
- Da chi sono formate le interviste focalizzate di gruppo (*focus group*)?
- È presente un moderatore?
- I soggetti delle interviste focalizzate di gruppo, partecipano tutti?
- Esiste un *audit trail* (traccia di *audit*/controllo di confermabilità o affidabilità) per dimostrare in che modo siano emersi i codici, le categorie e i temi?
- In che modo vengono codificati e categorizzati i dati?
- Viene effettuato un controllo della codifica da parte di un secondo ricercatore?
- I risultati, collimano con quelli relativi ai soggetti appartenenti alla popolazione originaria dello studio?
- Quali sono i limiti dello studio?
- L’autore, o gli autori, rivela/rivelano il/i proprio/i punto/i di vista, e discute/discutono di come tale/i punto/i di vista possa/possano influire sullo studio?
- Chi sono gli autori dello studio, e chi lo ha revisionato?
- Chi ha pubblicato lo studio? Una rivista *peer-reviewed*, un istituto di ricerca o altri?
- In caso di dubbio, ricorrere al parere di esperti

Quando si usano informazioni fornite da informanti-chiave...

- Qual è la prospettiva e quale la motivazione degli informanti-chiave?
- In che modo sono stati selezionati gli informanti-chiave?

## Interpretazione dei dati: aspetti critici

### Analisi delle tendenze nel contesto allargato

«Una tendenza è la lenta variazione nell'arco di un periodo di tempo prolungato, di solito diversi anni, generalmente associata alle cause strutturali che influiscono sul fenomeno sottoposto a misurazione. È la variazione residua, una volta eliminate da una serie temporale le variazioni accidentali (irregolari o casuali), dei giorni lavorativi e stagionali mediante analisi delle serie temporali <sup>(4)</sup>.»

L'errore che si incontra con maggiore frequenza nei rapporti è l'uso del termine "tendenza" per caratterizzare la differenza tra i dati raccolti in due diversi periodi di tempo: ciò non è accettabile, da un punto di vista metodologico, e può pregiudicare la corretta interpretazione della situazione reale.

I contesti sociale, demografico, economico o politico possono essere utilizzati per spiegare i dati e/o le tendenze degli indicatori correlati. Alcuni esempi sono i seguenti:

- Caratteristiche socio-demografiche (es., tasso di disoccupazione);
- Sviluppi nella cultura musicale (aumento della popolarità di culture musicali che sono associate all'uso di droghe);
- Spesa e priorità per la salute pubblica (spesa pubblica o variazioni del numero di unità di trattamento);
- Esclusione sociale/povertà;
- Immigrazione/etnicità (es., comparsa di nuovi modelli di consumo di droga tra gli immigrati, che possono influire sull'offerta locale);
- Turismo (es., comparsa di nuove droghe sul mercato locale dovuta alla domanda da parte di turisti).

L'ideale, ancora una volta, sarebbe che si indagasse sull'associazione tra variabili nell'ambito di studi di ricerca specifici, imperniati sulla forza dell'associazione tra variabili in uno specifico set di dati (e.g., uno studio che indaghi sull'associazione tra marginalità socio-economica e utilizzazione dei servizi sanitari in un campione di 120 consumatori di eroina in cura ambulatoriale nel sud di Londra). Tali studi possono essere utilizzati come fonti di informazioni aggiuntive, tenendo bene a mente che i risultati non possono semplicemente essere trasferiti ad altre popolazioni.

Quando non vi sono studi formali che indaghino su queste associazioni, i risultati di studi qualitativi, e di fonti di informazione qualitative quali gli informanti-chiave (i.e., professionisti operanti presso i centri di trattamento), possono individuare influenze potenzialmente pertinenti che possono essere menzionate nella discussione dei dati. Si deve tuttavia rammentare che, in assenza di un'analisi statistica più completa e di significative associazioni

<sup>(4)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Trend\\_cycle](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Trend_cycle)

statistiche consolidate, sono solo ipotesi quelle che si fanno, ed è pertanto di cruciale importanza che le stesse, oltre ad essere plausibili, siano esplicitamente presentate come tali.

### Analisi delle tendenze: errori, minacce, e rischio

Gli aspetti critici relativi all'attendibilità ed alla validità per i sistemi di monitoraggio delle tendenze concernenti le droghe, o al potenziale di errore, sono riscontrabili in due ampie aree: a livello delle singole fonti ed a livello dell'intero sistema. Un errore di tipo 1 significa trovare qualcosa che non c'è, il che implicherebbe l'individuazione di una tendenza che non esiste. Un errore di tipo 2 — non trovare qualcosa che c'è — implicherebbe la mancata identificazione da parte del sistema di una nuova tendenza della droga (7).

*Individuazione di una tendenza non esistente (errori di tipo 1 o falsi positivi):* gli errori di tipo 1 possono essere collegati ad inesattezze nella raccolta, nell'analisi o nelle operazioni di *reporting* dei dati. Ciò potrebbe derivare dall'uso di fonti di dati insufficienti o di scarsa qualità; da un eccessivo assegnamento su fonti di dati sensibili che non siano adeguatamente validate da dati di *routine*; da un mancato aggiustamento per modelli di consumo stagionale; da risultati eccessivamente generalizzati a popolazioni più ampie in base a un campione di piccole dimensioni o a un'evidenza debole, nonché da un *reporting* troppo veloce, durante il quale si definisca erroneamente un modello o un orientamento "tendenza". Creare una nuova tendenza costituisce in tal caso il rischio peggiore.

*Mancata individuazione di una tendenza (errori di tipo 2 o falsi negativi):* gli errori di tipo 2, o identificazione e *reporting* mancati di una nuova tendenza, potrebbero essere il risultato della scelta di dati inappropriati, o di tecniche di analisi inadeguate. Ad esempio, è probabile che fare eccessivo assegnamento su procedure di *reporting* lente comporti un ritardo nel *reporting* di una tendenza. Esiste un rischio specifico che i sistemi non individuino le tendenze emergenti nel consumo di droga perché non sono state poste le giuste domande di ricerca. Vi è un'infinità di modi in cui ciò potrebbe verificarsi, a partire dalla limitazione del numero di sostanze che vengono monitorate; forse, focalizzando troppo l'attenzione su gruppi di consumatori noti piuttosto che esercitando una funzione di vigilanza dei confini dello "scenario" delle nuove tendenze (*trendsetting*) — com'è stato il caso per i consumatori di *ecstasy* negli anni Ottanta (8). Sotto l'aspetto qui trattato, le tendenze a lenta evoluzione appaiono più deboli — aumenti o riduzioni del consumo molto lievi, benché continui, potrebbero non raggiungere mai la "soglia di *reporting*"; tuttavia, a più lungo termine, essi rappresentano di fatto un cambiamento significativo.

### Analisi del rapporto tra differenti indicatori

Lo scopo di creare un riferimento incrociato (*cross-referencing*) ad altri dati è quello di constatare se talune tendenze od osservazioni siano o meno collegate a, o confermate da,

(7) Mounteney, J., Fry, C., McKeganey, N. e Haugland, S. (2010), 'Challenges of reliability and validity in the identification and monitoring of emerging drug trends', *Substance use and misuse* 45, pp. 266–287.

(8) Griffiths, P., Vingoe, L., Hunt, N., Mounteney, J. e Hartnoll, R. (2000), 'Drug information systems, early warning and new trends: Can drug monitoring systems become more sensitive to emerging trends in drug consumption?', *Substance use and misuse* 35, pp. 811–844.

tendenze/osservazioni riscontrate in altri indicatori (p.e., un aumento del numero di consumatori di cocaina in cerca di trattamento coincide con un aumento del numero di arresti correlati con la cocaina durante il medesimo arco di tempo e nell'ambito della stessa copertura geografica). Come detto in precedenza, è di vitale importanza una stima della qualità dei dati per gli indicatori.

I riferimenti incrociati riportati nel rapporto nazionale sono concepiti per presentare i possibili rapporti esistenti tra indicatori, tenendo conto di altre influenze e *bias*. Idealmente, l'analisi di tale rapporto tra indicatori deve avvenire mediante l'uso di modelli statistici. Tuttavia, studi del genere spesso non sono disponibili, essendo carente nei differenti indicatori la qualità richiesta per raggiungere un livello di validità adeguato.

### Metodi misti

Un gran numero di ricercatori ha perorato l'impiego di metodi misti per il monitoraggio delle tendenze concernenti le droghe — con la concomitante utilizzazione, cioè, di metodi sia quantitativi, sia qualitativi (<sup>9</sup>).

Se è ammesso che tutti i metodi abbiano i propri "punti ciechi", è stato però arguito che gli approcci mediante metodi misti siano di ausilio per tracciare un quadro più tridimensionale ed attendibile del fenomeno, e che sia probabile perciò che essi consentano di esprimere un giudizio di maggiore validità

La ricerca che adotta metodi misti si fonda sul principio della triangolazione — in base all'evitamento di un eccessivo assegnamento su un singolo metodo di ricerca e, pertanto, con impiego di numerosi approcci finalizzati a migliorare la confidenza dei risultati.

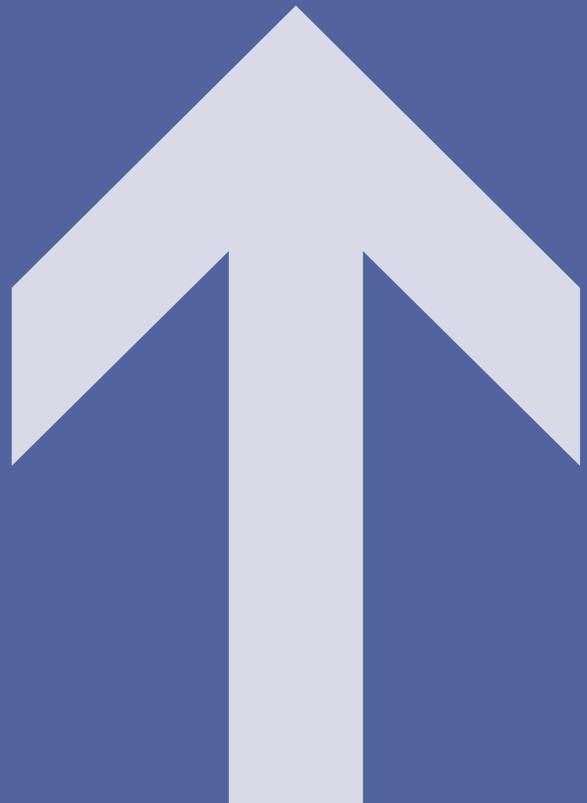
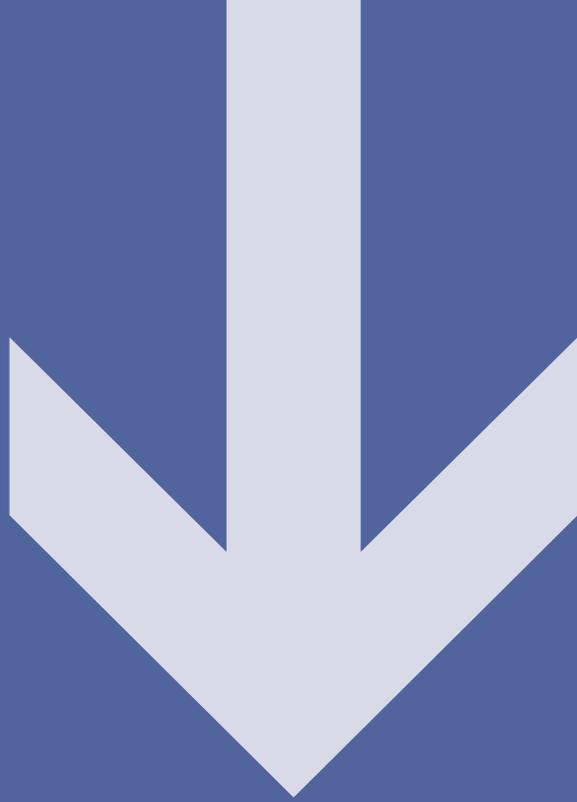
Le strategie di campionamento che utilizzano metodi misti implicano la selezione di unità per uno studio di ricerca sia attraverso procedure di campionamento probabilistico (per aumentare la validità esterna), sia attraverso procedure di campionamento ragionato (per aumentare la trasferibilità).

L'impiego di metodi misti richiede l'adesione alle procedure di controllo dei *bias* per ciascun metodo.

Gli autori che si sono occupati di approcci mediante metodi misti raccomandano l'uso di procedure di validità sia per la fase qualitativa, sia per la fase quantitativa dello studio condotto; per esempio, controllo delle potenziali minacce alla validità interna delle indagini, e controllo dell'accuratezza dei risultati qualitativi attraverso la valutazione del resoconto della ricerca da parte degli informanti (*member checking*), la descrizione dettagliata e la triangolazione (<sup>10</sup>).

(<sup>9</sup>) Hartnoll, R. (1997), 'Estimating the prevalence of problem drug use in Europe', OEDT Scientific Monograph N° 1, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Lisbona, e Griffiths *et al*, Op. cit.

(<sup>10</sup>) Cresswell, J. (2003), 'Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches, Pubblicazioni Sage, Londra.



## Capitolo 5

# Gestione di un osservatorio nazionale sulle droghe — reporting e diffusione

Le attività di *reporting* e di comunicazione devono essere considerate una funzione cruciale dell'osservatorio nazionale sulle droghe, anche se sono il risultato di un lungo processo. In ultima analisi, la produzione e la diffusione di *output* sono alla base dell'esistenza dell'NDO, poiché tali *output* ne rendono possibile la visibilità sia a livello nazionale, sia a livello internazionale.

Per assicurarsi sostenibilità e "adesione" (*buy-in*), è di vitale importanza che l'NDO faccia sì di essere percepito dai suoi *stakeholder* ed interlocutori come in grado di fornire valore aggiunto — a livello sia nazionale, sia sovranazionale.

A lungo andare, infatti, la mancata creazione di visibilità, come pure la mancata dimostrazione del valore aggiunto atteso dall'attività dell'NDO, non possono che esercitare un impatto negativo sulla sua credibilità.

In altri termini, la rete di informazione sulle droghe deve provare di non essere stata creata ai fini della rete stessa (il che darebbe adito alla domanda "Oltre che osservare, che cosa fate?"), ma per l'intrinseco valore dei dati che essa somministra, e per le decisioni ed azioni che possono essere intraprese dai suoi utenti sulla base delle informazioni da essa fornite.

## Obiettivo e strategia

*Che cosa devono contenere gli output dell'NDO?*

L'obiettivo è quello di utilizzare i risultati dell'analisi e dell'interpretazione dei dati per dare una risposta alle domande dei diretti interessati (*stakeholder*). Ciò comporta che i rapporti debbano attagliarsi, in termini di contenuto e formato, alle esigenze degli *stakeholder*, o "utenti", dell'NDO.

Allo scopo di raggiungere tale obiettivo, l'NDO ha bisogno di:

- fare del valore aggiunto dei propri *output* una priorità;
- conoscere i propri *stakeholder* e valutarne le esigenze;
- non limitarsi alla mera descrizione della situazione passata o presente;
- attenersi alle procedure di *reporting* internazionali;
- elaborare una strategia di comunicazione e di diffusione.

## Garanzia del valore aggiunto delle informazioni raccolte

*In che modo espletare l'attività di reporting a livello nazionale?*

Quello qui discusso è un aspetto dell'attività di *reporting* dell'NDO che può talvolta essere sottovalutato, ad esempio quando il fulcro dell'operato o del mandato dell'osservatorio sia l'adempimento degli obblighi di *reporting* nazionale verso organizzazioni sovranazionali o internazionali.

Anche se quest'ultimo rappresenta il punto di partenza per l'istituzione dell'NDO, ciò non è sufficiente a garantire la partecipazione e la motivazione dei fornitori di dati, né tantomeno ad assicurare il finanziamento nazionale da parte dei responsabili delle decisioni su base a lungo termine.

L'attività di *reporting* deve essere orientata agli "utenti" o *stakeholder*: il contenuto e la struttura del rapporto o *output*, il suo formato, la lingua in cui è redatto ed il livello di dettaglio sono strettamente legati a coloro che lo leggeranno.

Ciò significa che, teoricamente, per ciascun *output* che viene prodotto l'NDO deve definire il proprio obiettivo, individuare il gruppo *target* e scegliere il formato pertinente. Il processo di stesura può cominciare soltanto una volta completata questa analisi preliminare.

L'impresa in cui l'NDO deve cimentarsi è rappresentata dalla capacità di fornire risposte alle esigenze di informazione e di assicurare la soddisfazione degli utenti. Ciò non rappresenta un compito facile. Le informazioni possono essere complementari o divergenti; per esempio, può essere necessario effettuare un *trade-off*, bilanciando esigenze nazionali ed obblighi di *reporting* internazionale.

Inoltre, le esigenze di informazione possono anche non essere chiare o note. È difficile, ad esempio, valutare *ex ante* le necessità di informazione degli utenti di servizi pubblici. Di contro, deve essere possibile utilizzare tecniche partecipative, quali le interviste focalizzate di gruppo (*focus group*) con sottogruppi di utenti finali per valutare in dettaglio la pertinenza di specifici *output*.

Il pericolo, per l'NDO, sarebbe prendere decisioni senza previa consultazione in merito a ciò di cui i suoi interlocutori hanno bisogno, in termini sia di contenuto, sia di formato. È necessario che esso chieda agli interessati quali sono le loro esigenze. Nondimeno, l'NDO svolge effettivamente un ruolo nel proporre *output* e questioni che possono rivestire interesse per la comunità: deve, cioè, essere proattivo.

Potrebbero essere sollevate obiezioni circa il fatto che avanzare proposte come detto non rientra nel mandato dell'NDO, e nemmeno prendere iniziative. La realtà è un po' diversa: sebbene non sia atteso che l'NDO esprima raccomandazioni in merito alle politiche nazionali, rientra però perfettamente nel suo ruolo di informazione esporre alle Autorità competenti un'accurata analisi delle ultime tendenze emergenti nel consumo di droghe nel paese, ed informarle riguardo alle implicazioni delle relative risultanze.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si programmano *output* e pubblicazioni, l'attività dell'NDO e dei suoi *partner* deve combinare:

- Una valutazione delle esigenze di informazione degli *stakeholder* dell'NDO a livello nazionale, attraverso un regolare dialogo con i suoi "utenti" diretti, ad esempio chiedendo loro un *feedback* riguardo ai prodotti offerti
- Il proprio contributo allo sviluppo di una comune comprensione della situazione nazionale delle droghe tra gli esperti e per gli *stakeholder*.

## Conoscenza degli *stakeholder* e valutazione delle relative esigenze

*A chi si deve riferire a livello nazionale? In merito a che cosa? Mediante quale tipo di rapporto?*

Ai fini del presente manuale, con "*stakeholder*" si intende qui «qualsiasi persona, gruppo od organizzazione che abbia un interesse diretto o indiretto in un'organizzazione aziendale, in quanto esso può influire o subire l'influenza delle azioni, degli obiettivi e delle politiche dell'organizzazione medesima. (...) Benché solitamente la qualità di *stakeholder* (*stakeholding*) si autolegittimi (coloro che si reputano *stakeholder*, sono tali *de facto*), non tutti gli *stakeholder* sono uguali, e *stakeholder* differenti hanno diritto a una differente considerazione dei propri interessi (1)».

I potenziali *stakeholder* e potenziali utenti dell'NDO sono i responsabili delle decisioni, i professionisti operanti nel campo delle droghe, la comunità scientifica ed il pubblico in generale. Tutti insieme, essi devono essere considerati "utenti" degli *output* dell'NDO.

Alcuni di essi possono inoltre rappresentare l'Autorità di decisione in merito al finanziamento e/o gestione dell'NDO, ed avere pertanto anche altre aspettative (per esempio, il Ministero che finanzia l'NDO può attendersi di ricevere un rapporto ben documentato sulle sue attività, che giustifichi l'assegnazione di una sovvenzione).

Una volta identificati gli *stakeholder*, è necessario che l'NDO effettui una prima valutazione di quali potrebbero essere le loro esigenze, di come poterle soddisfare, e di quali siano le risorse/*partnership* necessarie per farlo.

Sarebbe consigliabile che l'NDO classificasse gli *stakeholder* secondo il seguente ordine di importanza (2).

(1) Si veda [Businessdictionary.com](http://Businessdictionary.com)

(2) Per i professionisti della comunicazione di massa (*media professional*), si veda il Capitolo 5.

## Responsabili delle decisioni

Responsabili delle decisioni (*decision-maker*), e, più in generale, coloro che “sponsorizzano” l’NDO, direttamente o indirettamente; rappresentanti del governo o del parlamento; coordinatori in materia di droga e funzionari responsabili dell’implementazione delle politiche antidroga; funzionari del governo locale.

### Importanza

La loro decisione produce un impatto sull’esistenza stessa dell’osservatorio nazionale sulle droghe, nonché sull’investimento nella rete nazionale di informazione sulle droghe.

Questi “portatori di interesse” hanno bisogno di informazioni estremamente riassuntive ed oggettive sulla situazione nazionale delle droghe all’interno di un contesto internazionale, e su questioni relative alla droga di interesse nazionale. Informazioni più dettagliate devono essere rese disponibili su richiesta.

### Tipo di *output* richiesto

Informazioni chiare, concise e semplici, rese sempre nella/e lingua/e nazionale/i e talvolta da fornirsi dietro breve preavviso.

## Professionisti

Professionisti operanti nel campo delle droghe: centri di trattamento; specialisti nel campo della prevenzione e dell’educazione sulle droghe; assistenti sociali esterni, ma anche professionisti nel campo dell’applicazione della legge.

### Importanza

Questi sono i *partner* e fornitori di dati fondamentali dell’NDO; è necessario che vengano motivati a mantenere o anche ad incrementare il proprio contributo, e devono ottenere qualche vantaggio dagli impegni profusi.

### Tipo di *output* richiesto

Le potenziali esigenze di questi portatori di interesse includono una grande varietà di informazioni: fonti di finanziamento esterne per le attività di formazione e i materiali per tali attività, donazioni, ecc.; situazione nazionale delle droghe all’interno di un contesto internazionale; standard internazionali e strumenti metodologici nei loro rispettivi settori di attività. Le informazioni devono essere chiare, con un livello di dettaglio che possa essere recepito nella loro pratica abituale, e fornite nella/e lingua/e nazionale/i.

All'elenco degli *stakeholder* sopra riportato potrebbero essere aggiunti anche due ulteriori gruppi, benché in genere essi non rappresentino l'obiettivo primario delle strategie di comunicazione e di diffusione attuate dall'NDO. Tuttavia, ciò potrebbe non essere privo di utilità qualora l'NDO potesse utilizzare informazioni o dati già prodotti per altri scopi a beneficio di tali due gruppi.

## Ricercatori

Questi ricercatori operano nel campo delle droghe: ricercatori universitari e personale scientifico; istituti di ricerca; ricercatori sul campo nelle ONG.

### Importanza

L'attività di questi ricercatori rappresenta una parte significativa delle informazioni che vengono prodotte a livello nazionale, o per illustrare il tema di interesse, o per comprendere il razionale sotteso a comportamenti ed attitudini. L'apporto dell'NDO a tale attività potrebbe tanto assumere la forma di fornitura di informazioni, quanto estrinsecarsi nel contribuire alla diffusione dei risultati della loro ricerca.

### Tipo di *output* richiesto

Questo gruppo necessita di informazioni molto dettagliate, se non di dati grezzi, per poter sviluppare la propria attività scientifica: rapporti ed analisi scientifici; dati statistici a livello nazionale ed internazionale; letteratura scientifica su nuovi argomenti di interesse, e, talvolta, accesso alle pubblicazioni scientifiche ed agli *abstract*. Dette informazioni devono essere esaurienti, estremamente dettagliate e facilmente accessibili.

## Generalità del pubblico

In essa sono inclusi in particolare coloro che, direttamente o indirettamente, si trovano a confrontarsi con il problema droga: studenti, giovani, consumatori di droghe e relative famiglie.

### Importanza

La disponibilità di informazioni chiare e comprensibili per la generalità del pubblico fa parte dei diritti fondamentali delle persone: rappresenta inoltre un obbligo da adempiere per le organizzazioni che vengono costituite con il denaro pubblico. Fondamentalmente, i cittadini hanno bisogno di risposte a domande-chiave, quali ad esempio: che cosa dovrei pensare della situazione delle droghe nel paese e della sua pericolosità, e che cosa dovrei fare per prevenire o affrontare il problema? Si tratta di una cosa grave? Anche mio figlio è a rischio? A chi posso rivolgermi per un aiuto?

## Tipo di *output* richiesto

Le informazioni devono essere chiare, concise, presentate in termini semplici; devono evitare il sensazionalismo ed offrire ai cittadini soluzioni concrete per ottenere aiuto o consiglio nella propria lingua.

La matrice che segue (Figura 6) può essere utilizzata per una prima approssimazione alle esigenze degli *stakeholder*, con riferimento a due criteri: formato — il livello di dettaglio delle informazioni che devono essere fornite, da basso (poche pagine) ad alto (rappresentato da tutti i set di dati e da tutti i numeri grezzi), e contenuto — che tratta questioni specifiche o che fornisce informazioni generali sulla situazione.

**Figura 6:** Matrice che illustra le esigenze di informazione unitamente a contenuto e formato

		Formato, livello di dettaglio	
		Basso	Alto
Contenuto	Generale	Generalità del pubblico	
	Specifico	Responsabili delle decisioni	Ricercatori

In seguito a tale analisi, l'osservatorio nazionale sulle droghe può quindi valutare:

- l'aspetto e la natura dei prodotti dell'NDO nonché i *deliverable* richiesti a livello nazionale, e
- come utilizzare e "formattare" i risultati dell'analisi e dell'interpretazione dei dati in modo corrispondente alle esigenze dei suoi differenti utenti.

Il medesimo approccio può essere adottato al termine del processo, per controllare se il prodotto finale corrisponde alle esigenze di formato e contenuto identificate nella matrice.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Conoscere i propri *stakeholder* nazionali e valutarne le esigenze:

CHI?	ESIGENZE
<b>Responsabili delle decisioni</b> ( <i>decision-maker</i> )	Informazioni riassuntive inerenti a questioni specifiche ed argomenti di interesse: per esempio, istruzioni ( <i>briefing</i> ) sulle politiche, riassunto esecutivo dei rapporti nazionali.
<b>Professionisti operanti nel campo delle droghe</b>	Informazioni che includono una vasta gamma di questioni tecniche e metodologiche, di contenuti strutturati e ben documentati, in un formato non eccessivamente dettagliato (ad esempio, revisione della letteratura, analisi della compilazione di documenti).
<b>Ricercatori</b>	Informazioni molto dettagliate, comprensive di dati grezzi, su argomenti specifici, che consentano ai ricercatori di effettuare la propria analisi e dare la propria interpretazione.
<b>Generalità del pubblico</b>	Informazioni riassuntive su argomenti di interesse generale, che consentano agli interlocutori un certo approfondimento della conoscenza dei cambiamenti della situazione delle droghe e, soprattutto, delle risposte che possano essere pertinenti alle loro esigenze.

## Il reporting come esercizio creativo

*Perché fare una differenziazione tra analisi e reporting? Non fanno forse parte dello stesso processo?*

Entro i limiti del proprio mandato, l'NDO ha l'esigenza di individuare in che modo sia possibile rendere la propria attività ed i propri prodotti più utili e pertinenti per i propri interlocutori nazionali.

Vi sono due metodi complementari per raggiungere tale obiettivo — non limitarsi ad un mero approccio di *reporting* descrittivo, e conformare i prodotti alle esigenze degli interlocutori.

È possibile produrre un rapporto che non sia limitato a una semplice descrizione della situazione o operando in modo proattivo, o utilizzando in maniera più creativa le informazioni disponibili:

- approccio proattivo: impiegando le conoscenze in merito alla situazione corrente, cercare di anticipare i futuri sviluppi e le loro eventuali conseguenze, p.e.: «Data l'evoluzione della situazione delle droghe, quali potrebbero essere le nuove esigenze di trattamento o di prevenzione in un arco di tempo di pochi anni, ed in che modo sarebbe possibile informare di ciò professionisti e responsabili delle decisioni?».

- L'uso creativo delle informazioni disponibili implica la comprensione del modo in cui è possibile utilizzare le informazioni disponibili innovativamente, a beneficio di interlocutori ignari dell'esistenza dell'NDO e delle sue attività, ad esempio: «Per la prima volta in questo paese, uno studio di vasta portata sul consumo di droghe illegali nella popolazione generale è stato condotto in collaborazione con un'organizzazione internazionale. Come è possibile presentarne i risultati alle Autorità nazionali in un modo che "faccia presa" su di loro?».

Nel primo approccio, è possibile sia necessario che l'NDO identifichi informazioni aggiuntive, il che può comportare una decisione circa il modo in cui ottenere o produrre le informazioni mancanti. Questo diventerà quindi un nuovo progetto per l'NDO ed i suoi *partner*.

Un approccio complementare può consistere nel mettere in correlazione le informazioni sulla situazione nazionale con quelle inerenti alla situazione a livello regionale o internazionale. Questo è anche un ambito in cui la dimensione internazionale dell'attività dell'NDO può dimostrarsi utile, perché mette l'NDO in condizione di apportare agli *stakeholder* nazionali informazioni cruciali, prodotte in altri paesi e validate da organizzazioni internazionali.

... E allora?

Quando l'NDO produce rapporti ed altri *output*, deve sempre essere in grado di rispondere alla domanda "...e allora?". Spesso i rapporti non vengono redatti pensando a chi li leggerà: sono troppo lunghi, troppo dettagliati o troppo descrittivi, e privi di una chiara conclusione che metta in grado il lettore di addivenire ad un proprio giudizio in merito alla situazione che viene presentata. E ciò, lascia adito in chi legge alla domanda: "...e allora?".

Pertanto, mentre si tracciano le esigenze (percepite o meno) dei propri interlocutori nazionali, in termini sia di contenuto, sia di formato e tempestività, è essenziale non dimenticare che gli utenti o *stakeholder* devono poter fare uso diretto di prodotti che sono stati realizzati pensando a loro.

Ogni qual volta la risposta alla domanda: "...e allora?" non sia chiara, ciò comporterà che il prodotto in questione non raggiunga i propri scopi o non sia sufficientemente ben definito.



#### SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Rendere pertinenti le informazioni per gli *stakeholder* nazionali:

- Studiare ulteriormente in che modo rendere utili e visibili all'utente le informazioni raccolte
- Adottare un'impostazione prospettica: sulla base delle informazioni disponibili, cercare di individuare quali sono gli aspetti critici nonché le prospettive attuali, o i nuovi rischi
- Essere creativi: che cos'altro si può fare con i dati raccolti?

"...E allora?" Non affidarsi alla sola descrittività — esporre delle conclusioni

## Attività di reporting verso organizzazioni sovranazionali ed internazionali

Il reporting nei confronti di queste organizzazioni risulta alquanto più semplice nella misura in cui si utilizzino il formato ed i contenuti attesi.

Esistono, tuttavia, alcune importanti differenze tra sistemi di reporting, correlate con lo scopo di tale esercizio, con le procedure seguite per la raccolta di dati e con il ruolo svolto dai principali partecipanti.

Segue qui una breve descrizione al riguardo, a partire dal sistema di reporting dell'ONU, che è usato in tutto il mondo.

### Sistema di reporting dell'ONU

Il sistema di reporting dell'ONU è gestito dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC).

«Ai sensi dei Trattati Internazionali delle Nazioni Unite sul Controllo degli Stupefacenti, agli Stati Membri è formalmente richiesto di fornire annualmente informazioni relative all'attività dei trattati internazionali sul controllo degli stupefacenti. Per più di tre decenni, tali informazioni sono state raccolte annualmente attraverso i Questionari sui Rapporti Annuali (ARQ) e regolarmente riportate alla CND (Commissione sugli Stupefacenti) [...]»<sup>(3)</sup>

Gli ARQ, che sono attualmente sotto revisione, costituiscono il fondamento su cui si basa la raccolta di dati internazionali sulle droghe che fornisce le informazioni per le analisi e l'attività di reporting dell'UNODC sulla situazione mondiale delle droghe.

Commissione sugli Stupefacenti (CND): è il principale organo di *policy-making* delle Nazioni Unite in materia di droga. La Commissione mette in condizione gli Stati Membri di analizzare la situazione mondiale relativa alle droghe, di fornire un *follow-up* alla XX Sessione Speciale dell'Assemblea Generale sul problema della droga nel mondo e di adottare misure a livello globale entro il proprio ambito d'azione. Essa svolge altresì un'azione di monitoraggio dell'applicazione delle tre convenzioni internazionali sul controllo della droga ed è autorizzata a prendere in considerazione tutte le questioni pertinenti alle finalità delle convenzioni, ivi compresa la preparazione di elenchi delle sostanze che devono ricadere sotto il controllo internazionale.

<sup>(3)</sup> 'Review of the data collection process and preparatory activities for the development of a new annual report questionnaire. Revision of the mechanism for collecting and reporting information', Convegno del gruppo di esperti sulla raccolta di dati, Vienna, 12-15 gennaio 2010.

## Sistema di reporting della CICAD

La raccolta di dati all'interno del sistema della CICAD–OAS <sup>(4)</sup> ha luogo nel contesto generale dell'Osservatorio Interamericano sulle Droghe (OID). La raccolta di dati avviene attraverso due sistemi principali:

- Il Sistema Interamericano di Dati Uniformi sul Consumo di Droghe (SIDUC) comprende una serie di protocolli standardizzati per l'effettuazione di indagini sul consumo di droga, della ricerca sulle conseguenze del consumo di droga, nonché di studi sul rapporto tra consumo di stupefacenti e criminalità. Ciascuno di questi protocolli è standardizzato ai fini di produrre informazioni che siano comparabili tra paesi.
- Il Sistema CICDAT è inteso a raccogliere dati statistici sul controllo dell'offerta di droghe (Sistema Statistico Uniforme per il Controllo dell'Offerta di Droga). Il CICDAT prevede un sistema di risposta *online* nel quale i paesi possono immettere informazioni statistiche relative ai sequestri di droga e di precursori chimici, ad arresti correlati con il traffico di droga ed altri indicatori inerenti al versante dell'offerta.

In aggiunta, la CICAD effettua un processo di valutazione che ha luogo tre volte all'anno, noto come Meccanismo di Valutazione Multilaterale (MEM). Il MEM è un processo di *peer review* (revisione paritaria) durante il quale gli stati membri valutano reciprocamente i progressi delle azioni da loro intraprese per combattere il problema della droga nell'Emisfero. Le informazioni utilizzate per la valutazione vengono derivate dalle risposte dei paesi a 50 indicatori che includono questo strumento di valutazione sotto forma di un questionario <sup>(5)</sup>. Oltre a compilare il questionario del MEM, ciascun paese prepara un documento introduttivo narrativo, allo scopo di contestualizzare le informazioni fornite mediante lo strumento detto.

## Sistema di reporting dell'OEDT

Il pacchetto di *reporting* nazionale di OEDT è costituito da tre elementi: un rapporto nazionale, tabelle statistiche e questionari strutturati.

I dati raccolti dall'OEDT servono a due diversi scopi:

- vengono utilizzati per tracciare un quadro europeo, e per analizzare la situazione e l'evoluzione del fenomeno nonché le relative risposte;
- le informazioni compilate da OEDT vengono utilizzate per fornire alla Commissione Europea e agli Stati Membri parte delle informazioni loro necessarie per monitorare e valutare l'implementazione della strategia antidroga europea e relativi piani d'azione.

<sup>(4)</sup> Fonte: Meccanismo di Valutazione Multilaterale (MEM): Manuale di Procedura

<sup>(5)</sup> <http://www.cicad.oas.org/MEM/ENG/Questionnaires/Fifth%20Round/index.asp>

## Sistemi di monitoraggio internazionali — aspetti critici comuni

Se si analizzano attentamente i documenti di lavoro provenienti dalle tre organizzazioni sovranazionali o internazionali brevemente descritte in precedenza, indipendentemente dalle loro rispettive sfere d'azione, finalità e competenze, si osserva che essi hanno in comune almeno due aspetti critici:

- i sistemi di monitoraggio di cui si è detto dipendono strettamente dalla quantità e qualità di informazioni fornite dai rispettivi Stati Membri — è necessario perciò che tali informazioni siano accurate, fornite tempestivamente ed attendibili;
- la valutazione avviene in genere separatamente dalla raccolta di dati, ma la raccolta di dati è essenziale per alimentare il processo di valutazione, il quale, a sua volta, costituisce la fonte cui attinge il processo decisionale.

È in quest'ambito che gli osservatori nazionali sulle droghe possono apportare un considerevole contributo, senza travalicare il proprio ruolo, fornendo informazioni oggettive, fattuali, attendibili e comparabili, in base agli standard internazionali, ed a protocolli ben consolidati.

In questa fase, due sono i compiti di cruciale importanza:

1. Definire con chiarezza il processo di *reporting* (chi riferisce a chi, ed in che modo?): in alcuni sistemi di monitoraggio, l'NDO non riferisce direttamente all'organizzazione internazionale (sistemi dell'ONU, della CICAD, ecc.), ma i dati e i rapporti da esso forniti vanno ad alimentare l'attività di *reporting* nazionale ufficiale. In tali casi, può rivelarsi utile redigere un accordo che definisca i ruoli e le responsabilità di ciascuno *stakeholder*, come pure prevedere un meccanismo di consultazione che assicuri che le informazioni fornite dall'NDO possano essere integrate correttamente nel processo di *reporting* nazionale.
2. Istituire un meccanismo di validazione del pacchetto di *reporting*, da applicarsi prima che lo stesso sia inviato: ciò può avvenire attraverso verifiche della qualità, consultazioni tra pari prima della pubblicazione/distribuzione, consultazioni con un comitato scientifico o con i principali *stakeholder* istituzionali... Ciò che importa, comunque, è far sì che le informazioni vengono approvate ufficialmente dall'organo di controllo delle attività dell'NDO, prima di essere messe in circolazione. Questo processo di validazione può richiedere qualche settimana di tempo, ma il rischio che l'invio o la pubblicazione di informazioni non validate comportano per l'utente finale (rischio di informazioni od interpretazioni errate) e per l'NDO stesso (rischio per la credibilità dell'osservatorio e, di conseguenza, per la sua stessa sussistenza) è troppo grande.



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si effettua un *reporting* verso o per conto di un'organizzazione sovranazionale o internazionale:

- Fornire chiarimenti circa il processo di distribuzione ed identificare il beneficiario finale del proprio rapporto (l'organizzazione internazionale stessa, o l'Organo di coordinamento nazionale, o il Ministero della Salute, o l'ente di coordinamento nazionale sulla droga, e così via)
- Definire in anticipo un processo di validazione scientifica ed istituzionale (comitato scientifico, revisione paritaria (*peer review*), ecc.)
- Fare in modo di fornire i dati ed altri pacchetti di *reporting* nazionale tempestivamente
- Attenersi alla verità fattuale e alla neutralità, non superare i limiti del proprio ruolo: la credibilità dell'NDO consiste nella sua obiettività, non nelle opinioni politiche del suo personale
- Accertarsi che le informazioni messe in circolazione siano state validate in modo adeguato.

## Sviluppo di una strategia di comunicazione

### Integrazione della diffusione in una strategia di comunicazione

Come già discusso, è necessario organizzare la diffusione dei documenti e dei dati prodotti dall'NDO in modo da assicurare che: (1) il prodotto raggiunga l'utente finale; (2) corrisponda alle esigenze dell'utente finale, e (3) sia conforme agli standard ed ai requisiti internazionali.

Una volta eseguita un'analisi delle esigenze, è tempo per le scelte, secondo il mandato dell'NDO e le risorse di cui esso dispone. Questo è il motivo per cui è importante delineare una strategia orientata agli *stakeholder* che tenga conto delle risorse dell'NDO, della disponibilità dei dati e delle priorità.

Tuttavia, il compito dell'NDO non si esaurisce semplicemente nel fare in modo che i suoi prodotti vengano distribuiti correttamente — la sua strategia di comunicazione deve includere non solo i prodotti e gli *output* dell'NDO stesso, ma anche, più estesamente, i servizi da esso forniti agli utenti, nonché le attività da sviluppare per creare visibilità e credibilità agli occhi degli utenti medesimi.

Infatti, la "sfida" a lungo termine, per l'NDO, consiste nel fornire risposte alle esigenze di informazione, e nell'assicurare la soddisfazione, dei suoi vari "utenti".

Basandosi sulla valutazione delle esigenze, l'NDO delinea una strategia orientata agli *stakeholder* che tiene conto delle risorse e della disponibilità di informazioni: per ciascun

gruppo di *stakeholder*, in base ad essa vengono individuati i prodotti che potrebbero incontrare le loro esigenze, e viene di conseguenza organizzata l'attività dell'NDO.

### In che modo organizzare la comunicazione con i media

Con riferimento alla comunicazione ed alla diffusione, particolare attenzione deve essere rivolta ad uno speciale gruppo di utenti: i professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa.

Il passo successivo in questa direzione consiste nel considerare se il mandato dell'NDO consenta o meno la comunicazione diretta con i *media*. Tuttavia, nel XXI secolo, non si può ridurre la questione al semplice fatto che la comunicazione avvenga in presenza o in assenza dei *media*. Un modo più adeguato di porsi la domanda sarebbe: «In che modo è possibile integrare l'interazione con i professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa nella strategia di comunicazione dell'osservatorio nazionale sulle droghe, rimanendo nei limiti delle sue competenze?».

Anche se l'ente di coordinamento nazionale sulla droga detiene il ruolo ufficiale di fornire comunicazioni sulla situazione delle droghe nel paese, l'NDO pure ha l'obbligo di rispondere alle richieste di informazioni, comprese quelle provenienti dai professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa.

È pertanto più costruttivo cercare di vedere, allora, in che modo i due gruppi possano interagire in quest'area, che non contrapporre le rispettive competenze ed attribuzioni, accertandosi al contempo che esistano criteri e meccanismi ben definiti per garantire una chiara ed efficiente comunicazione con i *media*.

Non esiste un unico modello cui riferirsi, per quanto sopra detto: ad esempio, in un paese in cui l'NDO sia gestito da un piccolo *team* all'interno di un'istituzione più grande, quale un Istituto Nazionale di Salute Pubblica, la politica della comunicazione può essere stabilita dall'istituzione principale, con il contributo del personale dell'NDO.

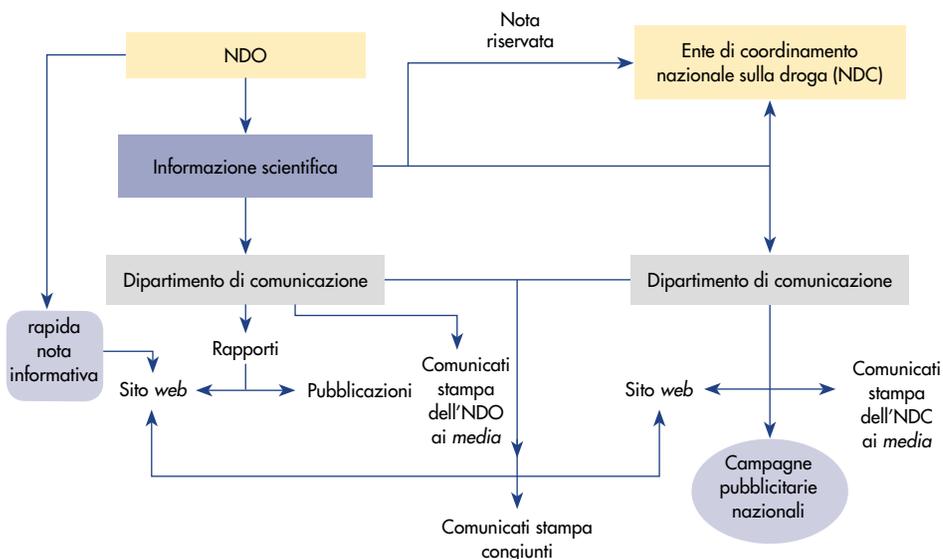
Ciò non impedisce al responsabile dell'NDO di rispondere alle richieste di informazioni da parte dei giornalisti, ma la procedura interna potrebbe implicare l'intermediazione del funzionario addetto ai rapporti con la stampa dell'istituzione ospitante.

Nei paesi in cui l'NDO è costituito come istituzione a sé stante, la comunicazione con i *media* può essere una responsabilità condivisa con l'ente di coordinamento nazionale sulla droga, come illustrato nell'esempio che segue (cfr. Figura 7):

1. Quando l'NDO si accinge a produrre un nuovo *output*, o invia una nota riservata preliminare all'ente di coordinamento nazionale sulla droga (NDC) — ove pertinente — o trasmette le informazioni tramite i canali normali. La preoccupazione principale, in ciò, è fare in modo che le autorità politiche siano informate in anticipo riguardo a qualsiasi tema che si preannunci "caldo".

2. Una volta analizzate le informazioni di recente diffusione, e preparato il rapporto (o la combinazione di rapporti e dati statistici), gli stessi vengono inviati per conoscenza all’NDC ed al dipartimento di comunicazione dell’NDO (qualora ne abbia uno), che saranno responsabili della preparazione del lancio del rapporto. L’NDC di solito trasmette il rapporto al proprio dipartimento di comunicazione.
3. In questa fase, la strategia per la comunicazione delle informazioni incluse nel rapporto dipende dal loro contenuto e dalle potenziali conseguenze del rapporto stesso: può essere pubblicato un comunicato stampa congiunto, l’ente di coordinamento nazionale sulla droga può decidere, per motivi politici, di pubblicare uno specifico comunicato stampa e l’NDO può a sua volta pubblicare un proprio comunicato stampa, focalizzando l’attenzione sugli aspetti scientifici del rapporto (ad esempio, nel caso di una pubblicazione scientifica sulla prevalenza del consumo di droga nella popolazione generale).
4. Informazioni, comunicato/i stampa e vari pacchetti di informazioni vengono quindi immessi in Internet e nei siti *web* delle due istituzioni coinvolte.
5. Quando pertinente, l’ente di coordinamento nazionale sulla droga può decidere di includere le informazioni in una campagna pubblicitaria nazionale.

**Figura 7:** Esempio di strategia di comunicazione inerente a un NDO di uno Stato Membro dell’UE



Fonte: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, Bucarest, 27–28 febbraio 2008.

## Interagire con i professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa

Nei professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa sono inclusi i seguenti: giornalisti e redattori che lavorano per differenti mezzi di comunicazione di massa (stampa, radiodiffusione, *media online*) ed interagiscono con differenti profili; nazionale, locale; specializzato, generale, ecc.

## Importanza

La fornitura di informazioni corrette ai *decision-maker* ed alla generalità del pubblico conta sulla diffusione di informazioni di qualità da parte dei mezzi di comunicazione di massa: informazioni inesatte o interpretazioni errate di una data situazione possono infatti avere conseguenze (negative) considerevoli.

Per l'NDO è indispensabile crearsi una reputazione come centro di eccellenza (*i.e.*, dati del massimo valore possibile ed informazioni di prima mano) e di riferimento (per tutti i tipi di richieste), riuscendo ad essere sia proattivo, sia reattivo nell'informare e nel riunire i fornitori e i destinatari delle informazioni <sup>(6)</sup>. Pertanto, i professionisti operanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa sono utenti di grande importanza, e ciò richiede un'attenzione ed un *know-how* specifici, finalizzati a rendere efficace la comunicazione con loro.

## Tipo di *output* richiesto

I professionisti provenienti dal settore dei mezzi di comunicazione di massa necessitano, fondamentalmente, di due tipi di informazioni: informazioni regolari ed esaurienti sulla situazione delle droghe e su qualsiasi questione emergente relativa alla droga, e riscontri a domande specifiche legate al dibattito generale sulla situazione delle droghe e relativa risposta nel paese di interesse.

Fare comunicazione sulla droga non è un'impresa facile, perché questo è un tema che tocca la sfera dei sentimenti e delle emozioni. Oltre a ciò, non si deve dimenticare che il mondo dei *media* è sempre sottoposto a un'incredibile pressione: le informazioni devono essere rese rapidamente; tra giornali ed altri mezzi di comunicazione esiste competizione, e vi è inoltre forte pressione concorrenziale sulla misura dell'*audience* poiché ciò esercita un impatto sul ritorno economico pubblicitario. Niente di quanto detto fin qui porta a risultati ben articolati ed equilibrati. La ricerca frenetica dello "*scoop*" sulle ultimissime può infatti essere fonte di errori, come dimostrato nel riquadro che segue.

### Errori dei *media* che compaiono con maggior frequenza in relazione al problema della droga

- Esagerazione
- Amplificazione e reiterazione delle affermazioni
- Fraintendimento e confusione
- Mancanza di tempo per verificare cifre e voci di cui non sia stata dimostrata la fondatezza
- Inconsapevole propaganda della droga

Fonte: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, Bucarest, 27–28 febbraio 2008 (non pubblicato).

(6) Deckers, D., 'Drugs and the media: communicating on drugs today', accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, Bucarest, 27–28 febbraio 2008 (non pubblicato).

## Come evitare problemi

Fare in modo di conoscere giornalisti-chiave, instaurare con loro una relazione a lungo termine, essere semplici, cercare di comprendere i vincoli cui essi sono sottoposti ed il modo in cui pensano, in maniera da adeguare in base a ciò il formato delle informazioni loro destinate.

Due principi possono essere d'aiuto, quando si prepara un qualsivoglia *briefing* per la stampa:

*BRAVO* (?) (acronimo inglese per *Brief, Relevant, Arresting, Visuals, Only for you* – breve, pertinente, suggestivo, con elementi grafici, esclusivo)

e:

*KISS* (acronimo inglese per '*Keep It Short and Simple*' – «Attenersi a un'esposizione concisa e semplice»).

(?) Paul Nathanson, accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, giugno 2005 (non pubblicato).



## SUGGERIMENTI PER LA CREAZIONE DI UN NDO

Quando si comunica con i *media* <sup>(1)</sup>:

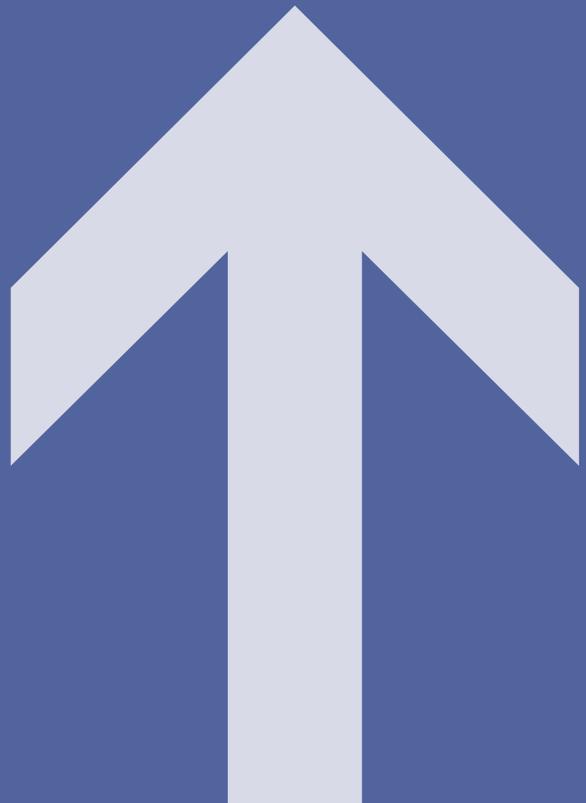
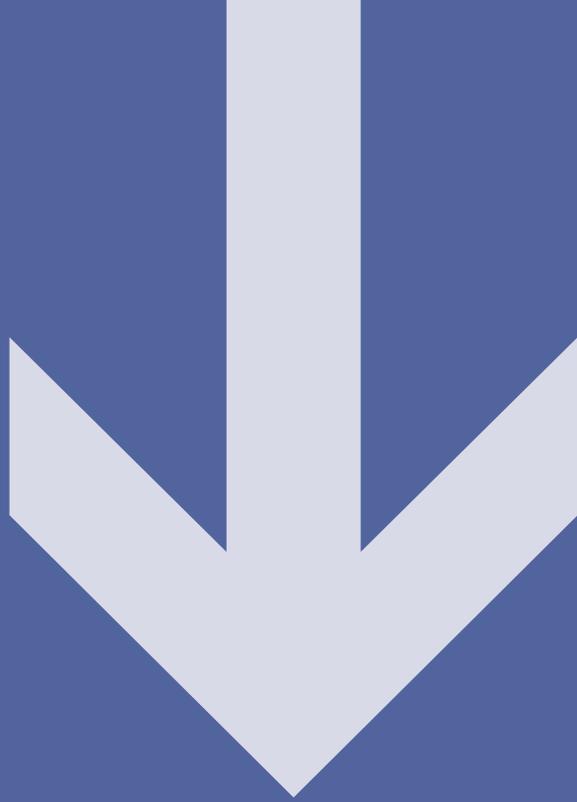
- Tenere le informazioni scientifiche separate dai messaggi di carattere politico
- Indicare una “persona di contatto con la stampa” per la trasparenza interna
- Chiunque venga contattato da un giornalista deve riferire la richiesta ricevuta al dipartimento di comunicazione dell’NDO (o all’addetto alle pubbliche relazioni, qualora non sia previsto nessun dipartimento del genere)
- Stabilire una linea di condotta in merito alla persona autorizzata a comunicare con i *media*
- Assicurarsi che le cifre che vengono comunicate siano adatte ad essere distribuite alla generalità del pubblico

Quando si interagisce con i giornalisti <sup>(2)</sup>:

- Conoscere la propria controparte
- Creare un rapporto di confidenza con i giornalisti che si occupano di droga
- Essere accurati/ammettere quando si ignora qualcosa
- Evitare i *cliché*
- Essere tempestivi
- Insistere su un’informazione di qualità e sulla cooperazione
- Oggigiorno, la strategia multimediale è un imperativo:
  - Stampa libera: un nuovo, potente *partner*
  - Internet (*testo, podcast, webcast*)
  - Investimento a lungo termine nella stampa di qualità.

<sup>(1)</sup> Adès, J.-E., ‘*Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues*’, accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, Bucarest, 27–28 febbraio 2008 (non pubblicato).

<sup>(2)</sup> Lallemand, A., ‘*Media revolution*’, accademia Reitox per i rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, Bucarest, 27–28 febbraio 2008 (non pubblicato).



## Capitolo 6

# Come assicurare il successo dell'osservatorio nazionale sulle droghe

### Diagnosi strategica

In questo capitolo, vengono proposti alcuni strumenti per l'effettuazione di una diagnosi strategica dell'NDO, con riferimento ai suoi difficili compiti istituzionali, tenendo bene a mente che ciascuna situazione è unica. Questo approccio si impernia sulla considerazione di tre fattori-chiave strategici (KSFs) intesi ad assicurare la sostenibilità dell'NDO.

Le questioni di carattere istituzionale costituiscono solo uno dei difficili compiti nei quali un NDO deve cimentarsi: sono le funzioni essenziali ciò che fornisce sostanza e legittimità alle attività svolte dagli osservatori nazionali sulle droghe. Tali funzioni sono state presentate in dettaglio nel capitolo che precede.

Per poter fare una diagnosi strategica, è imprescindibile analizzare la situazione dell'NDO descrivendone i punti di forza ed i punti di debolezza in ordine a ciascun KSF, utilizzando criteri specifici per trattare un'ampia gamma di argomenti/questioni. La diagnosi deve, idealmente, essere basata su fatti e cifre.

### Fattori-chiave strategici (KSFs)

#### Definizione

Un fattore-chiave strategico definisce una caratteristica strutturale dell'organizzazione e del suo ambiente, che è essenziale ai fini del raggiungimento dei suoi traguardi ed obiettivi <sup>(1)</sup>:

«L'espressione "fattori strategici" è stata coniata per includere elementi non identificati separatamente in precedenza. I fattori strategici descrivono quelle poche cose che un'organizzazione o un'unità produttiva devono riuscire a fare bene allo scopo di avere successo con i propri *stakeholder*-chiave» <sup>(2)</sup>.

### Fattori-chiave strategici e servizi pubblici

Per iniziare a identificare i fattori-chiave strategici, è opportuno partire dalla seguente osservazione: qualsiasi richiesta di finanziamento pubblico si presume debba contenere una

<sup>(1)</sup> Si veda: <http://www.strategicfactors.com/>

<sup>(2)</sup> Kenny G., 'Stakeholders and Strategic Management', presentato alla Conferenza dell'Accademia di Management degli Stati Uniti, Atlanta 11-16 agosto 2006.

chiara definizione dei risultati attesi (= i *deliverable*) ed altresì motivare la necessità di tale investimento in un momento in cui vanno operate delle scelte (= valore aggiunto).

Poiché gli NDO di solito vengono costituiti nell'ambito di istituzioni pubbliche o con fondi pubblici, ai fini della presente analisi si utilizzano qui di seguito strumenti e concetti metodologici sviluppati per studiare il *management* strategico dei servizi pubblici.

Si fa riferimento, in particolare, ad uno studio pubblicato da Alford nel 2001, nel quale l'autore presenta qualche caratteristica che può avere attinenza con gli NDO (in corsivo):

- «Contrariamente a quanto accade per il settore privato, in cui il valore di un prodotto viene definito dal suo mercato, *nel settore pubblico il valore dei prodotti viene stimato in parte attraverso la percezione dei consumatori e degli stakeholder*, cosa che, a sua volta, induce il rilascio dell'autorizzazione (mandato) alla loro produzione (= ambito autorizzativo);
- *i consumatori e gli stakeholder detengono un ruolo decisivo per lo stanziamento delle risorse necessarie allo sviluppo dell'istituzione, non solo in termini di budget, ma anche in termini di autorità legale, in base alla quale l'organizzazione possiede il "potere pubblico" di adempiere al proprio mandato (= ambito politico);*
- *le capacità organizzative che il processo di produzione comporta non sono esclusivamente circoscritte ad un'unica istituzione, ma provengono da differenti istituzioni e partner (coproduzione)»* <sup>(3)</sup>.

Per quanto concerne la situazione dell'NDO, si osserva che:

- la produzione dell'NDO dipende dalla sua cooperazione con altre fonti nazionali di informazioni e di competenza esperta, nella maggior parte dei casi esso non può operare per conto proprio (coproduzione)
- l'NDO sviluppa le proprie competenze in base a risorse e *partner* diversi, a livello nazionale, locale e sovranazionale (risorse combinate)
- per garantire la propria sostenibilità, l'NDO deve saper rispondere alle esigenze di vari interlocutori a differenti livelli, i quali svolgono o potrebbero svolgere un ruolo nella fornitura di risorse extra (valore aggiunto percepito)
- questi fattori-chiave sono interconnessi ed interdipendenti.

In base a quanto sopra, si propone quindi di considerare i seguenti come fattori-chiave strategici per la diagnosi strategica di un osservatorio nazionale sulle droghe: valore percepito, coproduzione e risorse combinate.

La posizione dell'NDO in ordine a questi fattori strategici deve essere sottoposta a valutazione:

<sup>(3)</sup> Alford J. (2001), 'The implications of "publicness" for strategic management theory' in *Exploring Public Strategy*, Johnson, G. e Scholes, K., Pearson Education 2001, pp 1-16.

- al momento della sua organizzazione, allo scopo di individuare le risorse ed i mezzi esistenti, nonché di chiarire il mandato per la sua costituzione;
- in qualunque momento dell'esistenza dell'NDO, per analizzarne la situazione ed adottare le misure appropriate ad assicurarne la sostenibilità.

### **KSF 1 – Valore aggiunto percepito**

Questo è il primo fattore da considerare, al momento di istituire un NDO: la sua pertinenza può apparire meno evidente di quanto sia ai promotori del progetto, mentre si tratta di un aspetto del quale ci si deve occupare allo scopo di convincere sia i responsabili delle decisioni, sia i potenziali *partner*.

Tenendo a mente la situazione dell'NDO, si può dire che:

- il valore dell'attività svolta dall'osservatorio è alquanto complesso da valutare, in quanto rappresenta una risposta a una decisione politica che riguarda il paese nella sua totalità, compresi gli obblighi di *reporting*;
- il valore dell'attività dell'NDO non sempre è misurabile — dipende infatti dalla percezione al riguardo da parte di coloro che ricevono i suoi prodotti ed *output*;
- il valore dell'attività dell'NDO deve essere stimato tenendo conto del fatto che un'esigenza nazionale non necessariamente viene percepita come tale dalla totalità delle istituzioni e degli individui;
- ciò che più importa notare è che, anche se l'NDO è stato istituito al fine di rispondere ad alcuni obblighi internazionali, non può essere in grado di adempiere al proprio ruolo se non soddisfa le esigenze nazionali.

In questa fase, bisogna cercare di non ragionare in modo unidimensionale. Per esempio, se si presenta il progetto spiegando che saranno disponibili nuovi dati scientifici provenienti da indagini e dalla ricerca relativa alla droga perché si è degli studiosi in materia, ciò può sì essere di grande valore scientifico, ma si rivela un'argomentazione debole se non è rivolta alle esigenze di altri *stakeholder* (come ad esempio possono essere i responsabili delle decisioni, cui viene chiesto di stanziare fondi).

Concludendo: cercare di individuare e definire il valore aggiunto percepito o potenziale dell'NDO dal punto di vista dei suoi interlocutori/*stakeholder*, piuttosto che da quello di uno dei suoi promotori (cfr. riquadro qui sotto).

Esempio di come comportarsi dinanzi alla domanda: "Che cos'è un NDO? Che cosa si sta facendo?", quando sia posta da un responsabile delle decisioni:

### CHE COSA FARE

- Fornire una definizione concreta di che cosa è un NDO
- Esporre brevemente in che modo esso può rivelarsi utile per la persona che pone la domanda
- Tradurre sempre ciò che si espone in termini atti ad incontrare le esigenze dello *stakeholder* (siano esse espresse o presunte)

(Utilizzare il famoso "*elevator pitch*" può essere un buon modo di prepararsi alla situazione qui in esame, oppure si può riconsiderare la domanda "...e allora?" di cui si è parlato in precedenza)

### CHE COSA NON FARE

- Fare uso di una vaga terminologia amministrativa o scientifica, come nei seguenti esempi:
  - «L'NDO è un ente che raccoglie informazioni sulle droghe ed invia un rapporto nazionale a...»
  - «Ogni tre o quattro anni, viene pubblicato un rapporto su un'indagine nazionale condotta nelle scuole»
  - «L'osservatorio raccoglie informazioni fattuali, oggettive, comparabili ed attendibili sulla situazione delle droghe...»
  - «L'osservatorio è stato istituito nel contesto delle attività di preparazione all'Adesione all'Unione europea, e in quanto tale esso è parte...»
  - «Ogni anno, viene inviato un rapporto a Lisbona (o Vienna, o Washington, o...)»

Nota: un "*elevator pitch*" (o *elevator speech*) è una panoramica su un'idea per un prodotto, servizio o progetto. Il nome rispecchia il fatto che questa "presentazione" può essere portata a termine nell'arco di tempo di un tragitto in ascensore (per esempio, trenta secondi e 50–100 parole). *Fonte: Wikipedia.*

Al fine di comprovare il valore aggiunto percepito dell'NDO, si suggerisce di utilizzare tre categorie di criteri volte ad identificare azioni/misure aggiuntive: valore aggiunto dei prodotti dell'NDO, credibilità, e rapporti con gli interlocutori e gli *stakeholder* dell'osservatorio.

**Figura 8:** KSF 1 — Valore aggiunto percepito

Criteri	Descrizione (elementi principali)
Valore aggiunto dei prodotti dell'NDO	
Credibilità	
Rapporti con interlocutori e stakeholder	

### Valore aggiunto dei prodotti dell'NDO

*Output:* L'NDO produce un solo rapporto all'anno? Quale ne è il contenuto ed il formato? Questo rapporto, è pubblicato nella/e lingua/e nazionale/i, e viene diffuso a livello nazionale? L'NDO produce prodotti maggiormente mirati per gruppi o sottogruppi di "utenti" ben identificati? I prodotti dell'NDO, vengono pubblicati soltanto per uno scopo specifico, o esistono pubblicazioni complementari rivolte a interlocutori non specializzati?

*Qualità:* i rapporti dell'NDO, sono considerati di buona qualità? I prodotti dell'NDO, sono percepiti come facili da comprendere dai responsabili politici e dal pubblico in generale? L'immagine generale delle pubblicazioni dell'NDO, è più quella di un'autorità scientifica, o è percepita come influenzata da considerazioni di ordine politico o ideologico?

### Credibilità

*Visibilità:* quale potrebbe essere una valutazione della visibilità dell'NDO? I principali stakeholder disponibili o potenziali, sono a conoscenza della sua esistenza, e sanno che cosa possono chiedere all'NDO? L'NDO, è considerato il principale o uno dei principali punti di riferimento del paese, quanto a informazioni relative alla droga?

*Richieste generali e ad hoc:* vi sono da parte di qualcuno richieste standard o ad hoc nei riguardi dell'NDO? L'NDO, promuove se stesso quale organizzazione di riferimento in grado di customizzare le informazioni in base alle esigenze dei propri utenti?

## Rapporti con l'interlocutore/gli interlocutori e lo/gli stakeholder

Promozione: l'NDO, ha instaurato rapporti formali/informali con i suoi interlocutori/*stakeholder*? E tenta di rivolgersi alle esigenze degli "utenti" nazionali, anche se il suo obiettivo principale è quello di produrre un rapporto nazionale per un'organizzazione internazionale? È prevista nessuna politica, nell'ambito dell'NDO, intesa ad identificare esigenze esistenti o potenziali, in termini di informazioni relative alla droga, tra i suoi interlocutori e i suoi *stakeholder*?

Rapporti con i mezzi di comunicazione di massa: come potrebbero essere caratterizzati i rapporti dell'NDO con i mezzi di comunicazione di massa? L'NDO, ha una politica di pubbliche relazioni (PR) ed un addetto alle PR? E può comunicare direttamente con i *media*? Giornali e giornalisti, sanno che l'NDO esiste, e fanno riferimento ai suoi rapporti e alle sue pubblicazioni? Contattano l'NDO di propria iniziativa, quando hanno bisogno di qualche informazione su questioni relative alla droga, nel paese o all'estero?

## KSF 2 — Coproduzione

Che cosa significa, per un NDO, coproduzione, o "produzione in cooperazione"? Significa che, di solito, l'NDO, per la produzione dei propri *deliverable*, dipende dalle fonti di informazione esistenti e dalla competenza esperta disponibile nel paese. Infatti, in molti casi, la maggior parte dei prodotti dell'NDO è il risultato di *partnership* e cooperazione, ed inoltre può anche rendersi necessario fare uso di competenza esperta "esterna" per la validazione delle analisi e dei rapporti dell'osservatorio.

Essere coinvolti in modo quasi permanente in un processo di coproduzione comporta conseguenze molto importanti, quando è il momento di organizzare le attività dell'NDO. Si deve:

- costituire una *partnership* con le fonti di informazione esistenti e con gli esperti nazionali, sia per scopi inerenti alla raccolta di dati, sia per lo sviluppo di capacità di *reporting*;
- fare in modo che i *partner* dell'NDO traggano reciproco beneficio dalla raccolta di dati così come dal sistema di *reporting*: è importante che i *partner* vengano motivati a fornire dati, poiché ciò esercita un impatto sulla qualità dei dati raccolti;
- rendersi conto che la capacità di monitoraggio a livello nazionale è frutto della combinazione di differenti risorse, piuttosto che della loro concentrazione;
- tenere in debita considerazione il fatto che, in molti paesi, competenze e responsabilità vengono sempre più frequentemente trasferite dal livello centrale a quello regionale o locale. Ciò genera un maggior bisogno di convergenza tra attività di coproduzione.

Al fine di supportare la valutazione della situazione dell'NDO in termini di coproduzione, si suggerisce di utilizzare tre categorie di criteri volte ad effettuare una diagnosi: quadro operativo (*operating framework*), procedure di *reporting* ed *output*.

**Figura 9:** KSF 2 — Coproduzione

Criteri	descrizione (elementi principali)
Quadro operativo	
Procedure di <i>reporting</i>	
<i>Output</i>	

### **Quadro operativo**

Mappe delle informazioni: si tratta di una mappa delle informazioni tracciata e costantemente aggiornata in modo da identificare qualsivoglia fonte di competenza esperta e di informazioni disponibile nel paese. È prevista nessuna politica di comunicazione nei confronti dei *partner* strategici?

*Partnership* instaurata: descrive il quadro operativo dell'NDO unitamente alle fondamentali fonti di competenza esperta e di informazione nel paese. Esiste un accordo formale di *partnership* tra principali fornitori di dati ed NDO?

Rapporti con i fornitori di dati: l'NDO, organizza regolarmente delle riunioni con i suoi fornitori di dati? I fornitori di dati, vengono informati degli eventi/decisioni/attività programmati dall'NDO a livello nazionale o sovranazionale? Esistono disposizioni in merito alla condivisione dei risultati della cooperazione?

### **Procedure di *reporting***

Rapporti nazionali: l'NDO, redige il/i suo/suoi rapporto/i da solo, o in consultazione/cooperazione con gli esperti nazionali? I rapporti, vengono presentati agli esperti ed ai fornitori di dati nazionali in modo tale da assicurare la proprietà dei risultati, nonché un confronto dei risultati dell'analisi dei dati con la relativa esperienza dei professionisti operanti nel campo?

Gruppi di lavoro nazionali: a livello nazionale, vengono costituiti gruppi di lavoro di esperti per i pertinenti gruppi di indicatori e per le attività di *reporting* nazionale? Tali gruppi di lavoro, si riuniscono regolarmente, e cercano di migliorare gli strumenti di cui dispone

nonché la chiarezza dei dati? Viene fornito nessun *feedback* alle istituzioni ed ai professionisti che raccolgono le informazioni nel campo di interesse?

## Output

Contenuto: i contenuti dei rapporti e delle altre pubblicazioni, riflettono l'esigenza di un approccio multidisciplinare e versatile al fenomeno delle droghe, oppure nella maggior parte dei casi focalizzano l'attenzione su un solo aspetto del problema? I progetti e gli *output* dell'NDO, offrono una visione equilibrata del fenomeno delle droghe, rivolgendosi a questioni inerenti sia alla domanda, sia all'offerta?

Assicurazione della qualità: esiste una responsabilità condivisa riguardo all'assicurazione della qualità ed al controllo di qualità? Sono previste procedure di controllo di qualità qualsivoglia, prima che un rapporto venga pubblicato? L'NDO, promuove l'adozione delle migliori prassi per l'assicurazione della qualità attraverso la condivisione e la diffusione di esperienza e conoscenza con altri paesi e/o organizzazioni sovranazionali?

Vantaggi reciproci: l'NDO è completamente isolato? Esistono istituzioni che ne minacciano o addirittura ne contestano la legittimità? L'NDO riconosce il valore e le competenze di altre istituzioni già operanti nel campo? La *partnership* offre reciproco vantaggio alle istituzioni cointeressate? Svolge un ruolo, l'NDO, riguardo allo sfruttamento ed alla promozione delle risorse esistenti a livello locale e a livello nazionale? E fa in modo, l'NDO, di fornire ai propri *partner* qualcosa di utile, in cambio dei dati e/o della competenza esperta messi a disposizione da questi ultimi?

## KSF 3 — Risorse combinate

Le risorse umane e finanziarie sono spesso presentate come il punto di partenza di qualunque progetto.

Tuttavia, si propone qui un differente approccio, basato sul principio secondo il quale ottenere risorse può riuscire meglio se è il risultato di sforzi combinati che si propongono come obiettivo anche il KSF 1 (valore percepito) ed il KSF 2 (coproduzione).

Ed ancora: si suggerisce di essere meno "autocentrati". La priorità principale, per il promotore o il responsabile dell'NDO, è indubbiamente rappresentata dai fondi e dalle risorse umane. Ciò significa che costoro tenderanno a promuovere l'"istituzione". Nondimeno, chi viene contattato riguardo ai finanziamenti ha bisogno di capire perché mai dovrebbe dare del denaro a un NDO invece che a qualcun altro. E questo implica che si promuovano i "risultati e vantaggi attesi" in qualunque proposta scritta o verbale.

Esiste anche un motivo più empirico, per questo approccio. Gli NDO non si creano dal nulla in uno spazio vuoto. Ci sono già almeno alcuni, tra istituzioni e professionisti sul

campo, che sono in possesso di informazioni, dati e/o competenza esperta sul fenomeno delle droghe.

Il primo *step*, nella preparazione di un progetto per l'organizzazione di un NDO, deve essere quello di identificare tali attori e di incontrarli, allo scopo di constatare che cosa è disponibile e che cosa si può già fare con le risorse esistenti (cfr. il Capitolo sulla mappa delle informazioni).

Sono tre i principi sottesi a questo approccio, e che lo sostengono:

- è sempre possibile ottenere di più quando si mettono in comune le risorse;
- quando ci si riunisce con i responsabili delle decisioni nell'ambito di un'iniziativa finalizzata a procurare fondi o a suscitare consapevolezza, è molto importante essere in grado di dimostrare che cosa è stato fatto fino a quel momento, e che cosa dovrebbe/potrebbe essere fatto con i mezzi aggiuntivi richiesti;
- a livello operativo, aver individuato almeno alcuni dei potenziali *partner*, ed aver cooperato con loro in una fase preparatoria, è un indicatore positivo della capacità dell'NDO di favorire e gestire il processo di coproduzione atteso.

È opportuno a questo punto sottolineare che, per questo fattore-chiave strategico, come pure per gli altri due, viene qui privilegiato un approccio versatile e sistematico: parlare di risorse ha senso soltanto se tutti condividono l'esigenza di "essere" una risorsa. L'NDO può ricevere o trarre beneficio dalle risorse di altri *partner* soltanto se esso stesso diviene una risorsa per loro.

Per descrivere questo KSF, si dovrebbero considerare molti più aspetti che non il solo *budget* dell'NDO. Questo è il motivo per cui vengono proposte qui di seguito tre categorie: supporto istituzionale, capacità operativa, competenza scientifica.

**Figura 10:** KSF 3 — Risorse combinate

Criteri	Descrizione (elementi principali)
Supporto istituzionale	
Capacità operativa	
Competenza scientifica	

## Supporto istituzionale

**Mandato e status dell'NDO:** politici ed altri responsabili delle decisioni, supportano pienamente il progetto di organizzare un NDO? Lo stato organizzativo dell'NDO è chiaramente definito, l'osservatorio è riconosciuto come specifica entità, ed ha un mandato chiaro ai fini della condivisione e della richiesta di dati e informazioni ad altre istituzioni ed organizzazioni? Esiste nessuna risoluzione vincolante da parte delle Autorità nazionali, in nome proprio, o rispetto a qualsivoglia organizzazione sovranazionale, che supporti l'organizzazione dell'NDO e la rete nazionale per la raccolta di dati?

**Reporting e stato dei prodotti dell'NDO:** è stato previsto un meccanismo di valutazione delle attività dell'NDO e dei suoi *output*? È atteso che l'NDO fornisca ai responsabili delle decisioni una panoramica sulla situazione delle droghe su base annua? Contribuisce, l'attività dell'NDO, agli obblighi di *reporting* nazionale? All'NDO, è assegnato un ruolo specifico ed esplicito nel documento sulla strategia nazionale mirato a fornire l'evidenza necessaria per monitorare l'implementazione e la valutazione di detta strategia nazionale?

## Capacità operativa

**Personale e budget:** esistono un *budget* specifico, adottato su base annua, o un finanziamento *ad hoc* non ricorrente per determinate attività? Missione e attività dell'NDO, sono descritte in un programma di lavoro annuale con personale assegnato esclusivamente all'NDO su una base a tempo pieno? I profili di inserimento occupazionale e gli stipendi offerti, sono in linea con le qualifiche richieste, e dispone l'NDO delle apparecchiature necessarie (*PC, software, sistemi di telecomunicazione [telecoms], documentazione*) per lo svolgimento dei propri compiti? L'NDO, adotta una strategia di contatto con le Autorità nazionali, ai fini di mantenere o incrementare il livello di investimento nel sistema di raccolta dei dati relativi alle droghe?

**Networking e partnership:** esiste una competenza esperta a livello nazionale che potrebbe essere di complemento alla competenza esperta disponibile presso l'NDO, e, se sì, esiste nessun meccanismo o progetto formale atto ad agevolare la cooperazione con gli esperti in questione?

**Budget per la raccolta di dati su base routinaria e ad hoc:** in altre istituzioni e ministeri, sono disponibili *budget* per la raccolta di dati su base routinaria? Esiste nessun programma specifico o generale a livello statale che preveda uno stanziamento per commissionare studi, ricerche od indagini *ad hoc* per il quale l'NDO possa fare richiesta? Il paese, coopera alle attività di finanziamento di organizzazioni internazionali o sovranazionali quali UE, UNODC, OMS, OAS, CARICOM (Comunità Caraibica) o Fondo Globale — ed ha accesso a tali finanziamenti?

## Competenza scientifica

**Dati ed informazioni:** vi sono dati relativi alle droghe raccolti routinariamente a livello nazionale o locale? Sono in previsione piani per una nuova raccolta di dati su base

routinaria che sia in grado di soddisfare, *in toto* o parzialmente, gli standard internazionali? Quale fattibilità e quale probabilità vi sono che siano preparati e presentati nuovi progetti di raccolta routinaria di dati? Quali sono gli ostacoli che si frappongono al riguardo, e quali le possibili soluzioni (finanziarie, metodologiche, ecc.)? Sono disponibili, nel paese, i principali gruppi di indicatori ed altri *set* di dati essenziali? Quali sono le prospettive realistiche di miglioramento della situazione? Vi è qualcosa che possa essere fatto a costi ragionevoli per preparare l'implementazione di tali prospettive? È già stato preparato ed adottato nessun protocollo che potrebbe essere presentato alle organizzazioni sovranazionali o internazionali (OMS, UNODC, Banca Mondiale, Fondo Globale, ecc...) per ottenere ulteriore supporto?

Competenza professionale e scientifica di esperti: viene svolta nessuna attività di ricerca relativa alla droga, nel paese, che potrebbe fornire delle informazioni sulla situazione delle droghe, o trarre vantaggio dal supporto fornito dall'NDO e dalla cooperazione con lo stesso? Vi sono università che sono o potrebbero essere interessate ad una *partnership* — che spazi dalla fornitura di competenza scientifica di esperti o l'invio di studenti presso l'NDO per un periodo di tirocinio (*traineeship*) alla condivisione dei dati raccolti — così da consentire all'università interessata di supportare una ricerca di dottorato (*PhD research*)? Le ONG che operano sul campo, conducono studi di *follow-up* sui propri utenti, verifiche delle esigenze o valutazioni di programmi/progetti che potrebbero risultare utili per comprendere la situazione?

### **Fattori-chiave strategici: un modello interattivo e dinamico**

Benché i fattori-chiave strategici siano stati presentati separatamente, si deve tuttavia notare che essi fanno parte di un modello interattivo e dinamico e possono, pertanto, essere utilizzati per individuare opportunità strategiche per l'organizzazione ed il rafforzamento di qualsiasi NDO.

Quando ci si prepara ad organizzare o a dare una valutazione di un NDO, è quindi consigliabile utilizzare questi criteri, e raggruppare le informazioni raccolte in una tabella riassuntiva, descrivendo per ciascun criterio la situazione oggettiva corrente e le azioni che devono essere intraprese. Ciò diviene una solida base per predisporre un piano strategico finalizzato allo sviluppo dell'osservatorio nazionale sulle droghe.

Un piano strategico punta ad assicurare che l'NDO possa consolidare o migliorare la propria situazione, e massimizzare la propria posizione per quanto attiene ai tre fattori-chiave strategici, il che potrebbe riassumersi come segue:

- garantire un maggior valore aggiunto percepito da parte degli *stakeholder* a livello nazionale e locale;
- migliorare e diversificare lo schema di coproduzione in modo da realizzare prodotti migliori che siano customizzati in base alle esigenze dei differenti gruppi di utenti;

- combinare meglio le risorse disponibili a livello nazionale e locale, in termini sia di dati, sia di competenza esperta, così da consolidare i processi di coproduzione nonché la qualità delle pubblicazioni e degli altri *output*.

Lo schema analitico proposto è dinamico e flessibile: non c'è un unico modello, per gli NDO, che debba essere applicato indistintamente a qualunque paese e ad ogni situazione. Ciò che conta, è istituire un sistema che sia in grado di produrre rapporti di qualità ad un costo accessibile ed entro un lasso di tempo ragionevole, in una lingua e con conclusioni che siano di facile comprensione per gli utenti.

Nell'attuale contesto di crisi socio-economica generalizzata, la tentazione di proporre obiettivi sovradimensionati e richieste di finanziamento eccessive andrebbe evitata. Non solo, infatti, essi possono essere soggetti a un rifiuto da parte dei responsabili delle decisioni, ma possono anche dare un'immagine negativa dell'NDO e dei suoi promotori, che potrebbe rivelarsi fatale per la sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

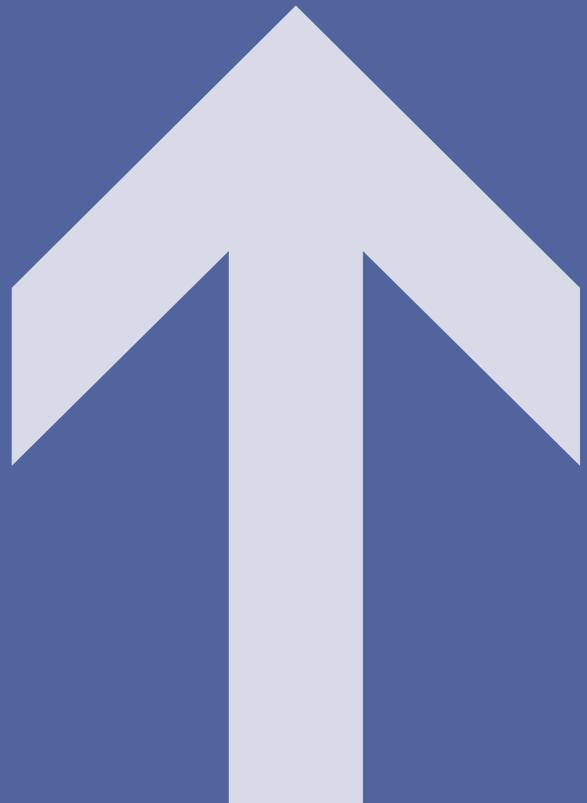
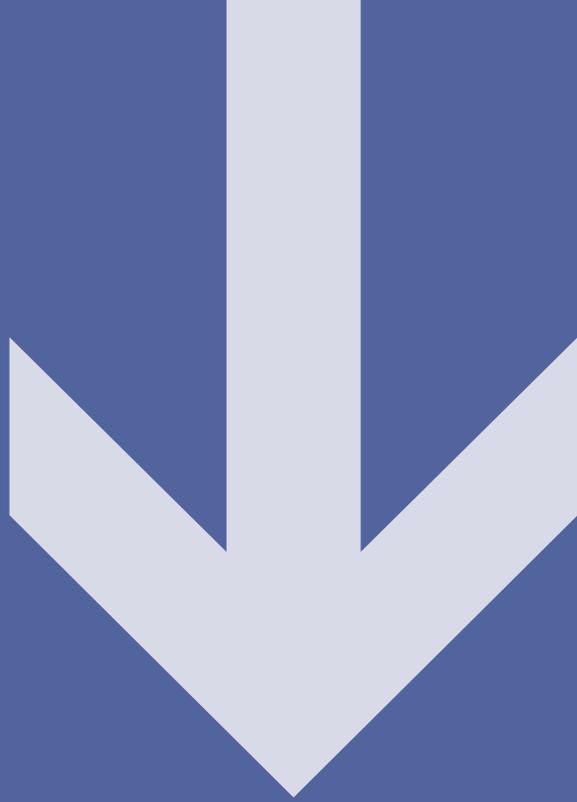
Presentando le varie categorie di criteri che descrivono i fattori-chiave strategici, sono stati esposti: la situazione ("dove siamo"), quali potrebbero essere gli obiettivi ("dove vogliamo essere"), e quali azioni è necessario intraprendere ("che cosa è necessario fare"). Tuttavia, si raccomanda, nel preparare il piano strategico, di limitare le informazioni agli obiettivi ed alle azioni da intraprendere, che rappresentano le informazioni cruciali per le scelte da realizzare.

Infatti, la diagnosi strategica ed il piano strategico sono strumenti di supporto al processo decisionale, tanto a livello dell'NDO, quanto a livello degli *stakeholder*: migliore è l'informazione, più semplice risulta il processo decisionale. Comunque, questi strumenti si basano su un prerequisito: considerare ciò che già SI PUÒ fare con quello che NDO e *partner* hanno a disposizione, e NON dire «Non si può fare niente finché non si otterrà di più».

**Figura 11:** Traguardi principali degli NDO e delle reti nazionali di informazione sulle droghe

Diagnosi strategica		Situazione, dove siamo	Obiettivo, dove vogliamo essere	Azione, che cosa è necessario fare
Valore percepito	Valore aggiunto dei prodotti dell'NDO			
	Credibilità			
	Rapporti con il pubblico e con gli <i>stakeholder</i>			
Coprodotuzione	Quadro operativo			
	Procedure di <i>reporting</i>			
	<i>Output</i>			
Risorse combinate	Supporto istituzionale			
	Capacità operativa			
	Competenza scientifica			

La tabella sopra riportata offre una panoramica dei traguardi principali dell'NDO e della sua rete nazionale di informazione sulle droghe. La stessa deve essere preparata in base a informazioni oggettive ed attendibili, garantendo equilibrio ed evidenziando i collegamenti esistenti tra i tre fattori-chiave strategici.



## Capitolo 7

### Aspetti critici

Dove deve avere sede l'osservatorio nazionale sulle droghe? Quale base giuridica deve avere? Quale deve essere l'ambito del suo mandato?

In questo capitolo, vengono presentati e forniti alcuni elementi di risposta a comuni domande frequentemente poste in merito agli osservatori nazionali sulle droghe, ed alle quali non vi è, solitamente, una risposta univoca. Qualora vi fossero ulteriori quesiti da porre, inviarli per *e-mail* all'OEDT o alla CICAD agli indirizzi: [info@emcdda.europa.eu](mailto:info@emcdda.europa.eu) e [OID\\_CICAD@oas.org](mailto:OID_CICAD@oas.org).

### Dove deve avere sede un osservatorio nazionale sulle droghe?

#### Opzioni da considerare

Questo dipende da come è organizzato il processo decisionale nel paese di interesse. Di seguito sono riportati alcuni esempi di situazioni esistenti:

- osservatorio istituito: nell'ambito di enti di coordinamento nazionale sulla droga o sotto la responsabilità di dipartimenti governativi
- nell'ambito del Ministero della Salute o dell'Istituto Nazionale di Salute Pubblica
- nell'ambito del Ministero dell'Interno – Dipartimento degli Affari Interni, del Ministero della Giustizia o della Sicurezza Nazionale
- nell'ambito di un'università o di un'organizzazione non governativa (ONG)

#### Punti di forza e punti di debolezza

Quando l'NDO è sottoposto all'autorità dell'ente di coordinamento nazionale sulla droga o di un dipartimento governativo, ciò aumenta le possibilità dell'NDO di raccogliere informazioni che coprono l'intera gamma di dati, provenienti da tutte le istituzioni, includendo sia l'offerta, sia la domanda. Tuttavia, se il legame politico è troppo stretto, la credibilità ed obiettività scientifiche dell'NDO, e addirittura la sua stabilità a lungo termine, possono risultarne minacciate.

Se l'NDO è collocato nell'ambito o sotto la responsabilità del Ministero della Salute, ciò di solito produce un notevole vantaggio relativamente alla raccolta di dati sulla salute e su questioni di carattere sociale, ma risulta meno efficace riguardo alla raccolta di dati inerenti all'offerta ed alla riduzione dell'offerta. La facoltà di sviluppare un'analisi completa della situazione delle droghe (= che non si limiti a specifiche questioni di salute pubblica) non è

sempre garantita. Pertanto, è importante assicurarsi che esistano meccanismi di cooperazione atti a fare da tramite tra fonti di dati e competenza esperta sul versante dell'offerta.

Se l'NDO è collocato nell'ambito o sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno – Dipartimento degli Affari Interni, del Ministero della Giustizia o della Sicurezza Nazionale, ciò offre più opportunità di ottenere dati sull'offerta di droghe e sulla riduzione dell'offerta stessa, ma ne offre di meno rispetto alle questioni di carattere sociale e sanitario. La facoltà di sviluppare un'analisi completa della situazione delle droghe (= che non si limiti alla specifica competenza in materia di applicazione della legge) non è sempre garantita. Pertanto, è importante assicurarsi che esistano meccanismi di cooperazione atti a fare da tramite tra fonti di dati e competenza esperta sul versante della domanda.

Collocare un NDO nell'ambito di un'università o di un'ONG può essere una buona opzione per lo svolgimento dell'attività scientifica, tale cioè da assicurare la neutralità e l'oggettività delle informazioni raccolte, e potrebbe offrire alcuni *input* aggiuntivi multidisciplinari di grande utilità. Tuttavia, talvolta, in questi casi, l'NDO resta isolato dai responsabili delle decisioni, manca di visibilità e del supporto istituzionale del proprio ruolo a livello nazionale.

## Avvertenza

Quando sussistono difficoltà e vi è mancanza di cooperazione tra istituzioni operanti nel settore della salute ed istituzioni operanti nell'area dell'applicazione della legge, l'esperienza suggerisce che una soluzione capace di favorire e migliorare la cooperazione interistituzionale sia più efficiente e più sostenibile nel lungo termine che non una soluzione che comporti la scissione dell'NDO in un "osservatorio sulla salute" e un "osservatorio sull'applicazione della legge".

## Quale base legale deve avere un osservatorio nazionale sulle droghe?

### Opzioni da considerare

La maggior parte degli osservatori nazionali sulle droghe esistenti ha in comune le seguenti caratteristiche:

- sono istituiti in base a (minimo) una decisione ministeriale che li designa o come osservatorio nazionale (per scopi nazionali), oppure come corrispondente nazionale o punto focale nazionale per le organizzazioni sovranazionali o internazionali;
- la loro attività viene definita da alcuni termini di riferimento (mandato), o come singola entità, o come unità/sezione all'interno di una istituzione più grande.

Lo *status* giuridico degli NDO è estremamente variabile, potendo spaziare, sostanzialmente, da una semplice estensione dello *status* di una istituzione già esistente ad una decisione in

merito alla creazione di una nuova istituzione — cioè, una nuova persona giuridica con propria identità — pubblicata sul Giornale Ufficiale nazionale.

Giova qui menzionare che esistono anche differenti opzioni, per quanto concerne il tipo di organizzazione ospitante o che viene convertita in osservatorio nazionale sulle droghe: la stessa infatti può essere un ente pubblico, ma anche un ente parastatale, oppure, in alcuni casi, una ONG.

### Punti di forza e punti di debolezza

Quando l'istituzione dell'NDO si basa su una decisione ministeriale in assenza di una base giuridica specifica, tale istituzione spesso si rivela troppo debole per permettere all'NDO di adempiere al proprio mandato e di ottenere la cooperazione di altre istituzioni, in particolar modo ministeri ed organizzazioni operanti in un'area differente (generalmente, area sanitaria/sociale *versus* area di applicazione della legge).

Se l'NDO viene istituito ad un livello strutturale e gerarchico troppo basso all'interno di un'istituzione preesistente, ciò presenta gli stessi svantaggi di cui sopra, ed inoltre non offre visibilità all'NDO né ai suoi prodotti. In tal caso, diviene perciò estremamente difficile per l'NDO assolvere al proprio mandato e prendere in considerazione le esigenze dei propri *stakeholder* a livello nazionale.

Se l'istituzione dell'NDO viene formalizzata mediante un contratto quadro pluriennale (della durata di tre-cinque anni), ciò comporta il duplice vantaggio di permettere il consolidamento della posizione dell'NDO entro un periodo di tempo sufficientemente lungo da favorire la cooperazione e ridurre la competizione da parte di altre istituzioni, ed al contempo di definire in modo chiaro la missione dell'NDO ed i risultati attesi. Tutto ciò può formare la base per una verifica della riuscita dell'osservatorio al termine di tale periodo.

Se l'istituzione dell'NDO non viene formalizzata, o se viene considerata di durata illimitata nel tempo, ciò può esporre l'NDO ed i suoi utenti o ad un rischio di instabilità permanente — ad esempio, nel caso in cui si verificano cambiamenti politici nel paese — o ad un rischio di scarso sviluppo a lungo termine dovuto a una mancanza di incentivi. Quest'ultimo rischio è riscontrabile nei casi in cui l'interesse da parte di alcuni professionisti sia eventualmente rivolto più alla posizione detenuta dall'istituzione che alla prestazione resa dalla stessa.

Una chiara base giuridica è dunque una condizione necessaria per lo sviluppo delle attività dell'NDO, ma non sufficiente a garantire la partecipazione e la cooperazione di potenziali *partner*: ciò che fa la differenza è la capacità dell'NDO di motivare e rendere partecipi i propri *partner* di un processo collaborativo attraverso l'attività di *networking* (in altri termini: la cooperazione non può essere ottenuta per decreto...). La base giuridica può essere estremamente utile per formalizzare la cooperazione interistituzionale e tra enti governativi, in quanto essa "obbliga" i terzi a rispettare e riconoscere il ruolo dell'NDO.

## Quale deve essere l'ambito di applicazione del mandato di un osservatorio nazionale sulle droghe?

### Opzioni da considerare

Devono essere considerate le due seguenti opzioni:

- limitare l'ambito di attività dell'NDO alle droghe illegali, ad esempio per conformarsi all'ambito di attività di organizzazioni sovranazionali ed internazionali quali l'OEDT e l'UNODC;
- ampliare tale ambito per includere qualunque tipo di droghe legali ed illegali (droghe illegali, alcol, tabacco, droghe legali), come è il caso nei paesi che dispongono di una strategia nazionale completa, rivolta all'insieme di tali questioni, e coerente con l'operato di organizzazioni internazionali come la CICAD-OAS, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ed alcuni gruppi di ricerca che elaborano indagini internazionali, come l'ESPAD.

### Punti di forza e punti di debolezza

Se la sfera d'azione dell'NDO si estende alle sostanze legali, ciò offre un'eccellente opportunità di tracciare un quadro completo dei complessi comportamenti sociali ed individuali legati alla dipendenza. Può esservi inoltre l'opportunità di osservare ed analizzare eventuali correlazioni tra tendenze nel consumo di droga. Tuttavia, ciò rende anche più complesso il lavoro dell'NDO, sia da un punto di vista organizzativo, sia da un punto di vista scientifico.

Se gli obiettivi ed i risultati attesi sono definiti in modo chiaro e realistico, qualunque sia l'ambito del mandato dell'NDO, l'intera attività svolta dovrà essere produttiva e pertinente. In tutte le situazioni, le risorse destinate all'NDO perché possa svolgere il proprio compito devono essere coerenti con l'ambito del suo mandato.

## Quante persone devono lavorare presso l'osservatorio nazionale sulle droghe, e di quale background devono essere in possesso?

### Opzioni da considerare

Per affrontare questa questione, si deve considerare quanto segue:

- Idealmente, la competenza tecnica dell'osservatorio nazionale sulle droghe deve rispecchiare la grande molteplicità di settori specifici inclusi nella sua sfera d'azione e nel suo mandato;
- Il *know-how* tecnico e scientifico dell'NDO e dei suoi *partner* deve essere sviluppato come parte di un costante miglioramento della competenza scientifica dell'osservatorio;

- *Background* scientifico: il *team* operante all'interno dell'NDO deve essere in possesso delle abilità tecniche necessarie per abbracciare tutti gli aspetti relativi agli schemi di monitoraggio e *reporting*. I principali profili potrebbero pertanto includere: epidemiologi, sociologi, psicologi o altri specialisti in scienze sociali, tossicologi, statistici, criminologi ed analisti delle politiche pubbliche;
- Capacità gestionali ed abilità di comunicazione: gestione generale, comunicazione e *networking*, *editing* e diffusione, nonché attività di supporto di segreteria sono tutti potenziali ambiti in cui è necessario possedere competenza;
- Almeno la metà del personale deve essere in possesso di un certo grado di esperienza professionale e, preferibilmente, di qualifiche scientifiche acclamate. Inoltre, all'interno dell'Unione europea tutto il personale deve, idealmente, saper utilizzare correntemente l'inglese come lingua di lavoro (particolarmente per quanto concerne gli standard ed i protocolli internazionali, e gli scambi scientifici di *know-how* e competenza esperta con differenti paesi e regioni del mondo);
- L'NDO ha l'esigenza di acquisire e mantenere personale competente, e necessita altresì della stabilità di tale personale per poterne garantire sia la competenza scientifica, sia la qualità dei processi e dei prodotti finali distribuiti;
- Ciascun paese deve trovare la struttura e l'organizzazione che meglio si adattino non soltanto ai compiti di *reporting* sovranazionale ed internazionale, ma anche al contesto nazionale;
- Alcuni paesi dalle risorse molto limitate non hanno altra scelta che iniziare con una sola persona. In tali condizioni, un osservatorio riesce comunque ad operare se di qualcuna o di parte delle funzioni essenziali si fanno carico *partner*-chiave esterni (p.e., un'università), mentre l'NDO si occupa di coordinare i processi esternalizzati.

### Punti di forza e punti di debolezza

Se l'NDO è un'unità di dimensioni piuttosto piccole, ciò deve essere compensato mediante accordi formali per il comando delle risorse scientifiche mancanti. Tuttavia, l'esperienza dimostra che, quando il numero di persone impiegate è inferiore a tre posti di lavoro a tempo pieno o loro equivalente (<sup>1</sup>), l'NDO non riesce a svolgere i propri compiti.

Se l'NDO viene istituito sotto forma di piccola unità, spesso tende a fare eccessivo assegnamento sulla competenza esperta "esterna", e, talvolta, su reti nazionali scarsamente organizzate. Quando il *team* è eccessivamente ridotto, svolgere le attività di gestione e *networking*, che sono di vitale importanza per l'NDO, diventa una vera impresa.

Se all'NDO è stato assegnato un mandato nazionale importante in quanto tale, ciò implica necessariamente che le competenze richieste coprano l'intera gamma di funzioni essenziali descritte nei Capitoli da 3 a 5 che precedono. In tal caso, speciale attenzione deve essere

(<sup>1</sup>) Ciò è, è possibile che alcuni lavorino in altre istituzioni e siano stati comandati presso l'NDO.

rivolta alla cooperazione ed alle relazioni istituzionali, nonché alla comunicazione ed alle pubbliche relazioni.

## Quanto costa istituire un osservatorio nazionale sulle droghe?

### Opzioni da considerare

Allo scopo di fornire ai responsabili politici un quadro esauriente delle implicazioni di bilancio e finanziarie comportate dall'organizzazione di un NDO, l'osservatorio nazionale sulle droghe e la rete nazionale di informazione sulle droghe devono essere considerati congiuntamente.

Il costo stimato deve essere basato su una valutazione in merito ai criteri che seguono:

- costi d'esercizio dell'NDO, in termini di personale ed operazioni, compresi i convegni con *partner* nazionali ed internazionali;
- costi specifici associati alla missione ed ai compiti dell'NDO, ripartiti tra i tre processi operativi chiave: raccolta, analisi ed interpretazione dei dati, rapporti e pubblicazioni;
- In alcuni casi, può essere opportuno operare una distinzione tra costi inerenti all'adempimento di obblighi nazionali e costi inerenti all'adempimento di obblighi internazionali;
- È possibile che si renda necessaria la redazione di piani finanziari nei quali i costi d'esercizio vengono fissati annualmente. Tuttavia, all'inizio, il costo stimato della rete nazionale di informazione sulle droghe non può essere noto, né, di solito, l'NDO avvia immediatamente la raccolta di dati attraverso un'indagine nazionale. Ciò significa che il *budget* per il primo anno di attività può essere più limitato. Nondimeno, vanno invece presi in considerazione obiettivi di *budget* per il secondo ed il terzo anno, almeno come ragionevole prospettiva <sup>(?)</sup>;
- La questione del finanziamento non si esaurisce con il successo della ricerca di stanziamenti previsionali — ma è strettamente legata alla capacità dell'NDO di generare *output* e di dare conto dell'impiego di fondi. Ciò comporta che, nell'NDO o nella relativa istituzione ospitante, debba esserci qualcuno dotato di robuste capacità amministrative e di gestione finanziaria;
- Esistono altresì criteri e requisiti specifici applicabili agli Stati Membri dell'Unione europea, vincolati al sistema di cofinanziamento della rete Reitox.

### Punti di forza e punti di debolezza

Un'improvvisa variazione o uno squilibrio delle risorse finanziarie dell'NDO durante l'anno operativo rappresenta una situazione estremamente delicata sia per l'NDO, sia per la sua

<sup>(?)</sup> Quando l'NDO è ospitato presso un ente pubblico, le prospettive e gli impegni di bilancio generalmente non possono riguardare un periodo di tempo superiore a un anno.

rete. Essa può anche influire negativamente sulla fornitura di *output* a organizzazioni sovranazionali ed internazionali, il che a sua volta può comportare conseguenze sfavorevoli per la reputazione del paese in questione.

Se le risorse di *budget* disponibili sono limitate, ma note e stabili, ciò può consentire all'NDO di preparare una strategia finalizzata alla richiesta di fondi complementari ad altri donatori nazionali o internazionali: ad esempio, alcuni paesi candidati, in passato, all'adesione all'Unione europea, hanno fatto in modo di ottenere risorse complementari dal Fondo Globale per poter finanziare nuovi esercizi di raccolta dei dati.

Se l'NDO fa sì di elaborare un piano d'azione nazionale per la rete di informazione sulle droghe ed è in grado di dimostrare chiaramente quali sono i risultati attesi per una stima esatta dei costi, la probabilità che sia preso sul serio è decisamente maggiore.

Occasionalmente, un'organizzazione sovranazionale o internazionale può destinare fondi al funzionamento dell'NDO, e la raccolta di dati può fornire risultati sostenibili solo se viene richiesto – ed ottenuto – dalle Autorità nazionali un qualche corrispettivo strutturale.

## In che modo è possibile garantire l'indipendenza scientifica di un osservatorio nazionale sulle droghe?

### Opzioni da considerare

Quando si affronta questo argomento, bisogna evitare la confusione tra "qualità scientifica" ed "autonomia istituzionale", che sono due cose diverse.

- La qualità scientifica è di estrema importanza per assicurare che i dati siano correttamente presentati ed interpretati, che siano veritieri ed attendibili, e che siano conformi agli standard internazionali. Ciò può essere conseguito attraverso l'istituzione di un comitato scientifico collegato all'NDO, oppure attraverso la definizione di una procedura di consultazione/correzione di bozze tra gli *stakeholder*-chiave, finalizzata alla revisione degli *output* prima della loro pubblicazione. L'obiettivo di tale revisione è quello di fare in modo che non vi siano errori né interpretazioni sbagliate dei dati, e di convalidare la pubblicazione. Ciò a sua volta risulta in una maggiore legittimità dell'operato dell'NDO. Non sono ammissibili compromessi circa la qualità degli *output* dell'NDO.
- L'autonomia istituzionale si riferisce invece a qualcosa di diverso: l'NDO deve cioè essere salvaguardato da tentativi esterni di manipolare i dati, di fornire false informazioni, o di favorire la propaganda o il concetto di correttezza politica. L'NDO opera primariamente nell'area delle informazioni e non ha implicazioni politiche di sorta. Al medesimo tempo, l'NDO deve definire e mantenere una posizione nei confronti di altre istituzioni o partecipanti-chiave all'interno del paese.

## Punti di forza e punti di debolezza

Una situazione in cui la qualità scientifica del lavoro svolto dall'NDO risulti pregiudicata è inaccettabile. Malgrado i possibili tentativi di dissimulare ciò che interferisce con la qualità, le organizzazioni internazionali, di solito, lo scoprono. E questo è dannoso per la reputazione del paese di cui si tratti.

Un NDO che operi senza essere sottoposto ad alcun organo statutario ed in assenza di qualunque procedura di controllo della qualità delle proprie pubblicazioni è in una situazione pericolosa: in passato, alcuni NDO si sono trovati ad affrontare situazioni decisamente critiche, per aver presentato informazioni che non erano state verificate e validate dai loro *stakeholder*-chiave.

Se l'NDO instaura relazioni troppo strette con Autorità o esponenti politici nazionali, ciò può portare pregiudizio alla sua autonomia, alla sua reputazione e credibilità, nonché alla sua stabilità (ogni volta in cui si verifichi un cambiamento politico, il personale può essere rimosso, con conseguente perdita di competenza esperta).

Se l'NDO è o tenta di essere troppo indipendente, di contro, può finire per trovarsi in una situazione di completo isolamento, e non riuscire ad ottenere il supporto istituzionale e finanziario di cui necessita per eseguire i propri compiti. Come si è detto in precedenza, è indispensabile che l'NDO presti particolare attenzione ad evitare di travalicare i limiti istituzionali e di competenza assegnatigli.

## L'osservatorio nazionale sulle droghe deve intervenire nella valutazione delle politiche antidroga adottate a livello nazionale?

### Opzioni da considerare

Gli osservatori nazionali sulle droghe possono contribuire alla valutazione delle politiche antidroga adottate a livello nazionale, o di specifici aspetti delle strategie nazionali in tal senso, su richiesta delle rispettive Autorità nazionali.

Nondimeno, perché ciò sia possibile e pertinente, è indispensabile attenersi ad alcuni principi:

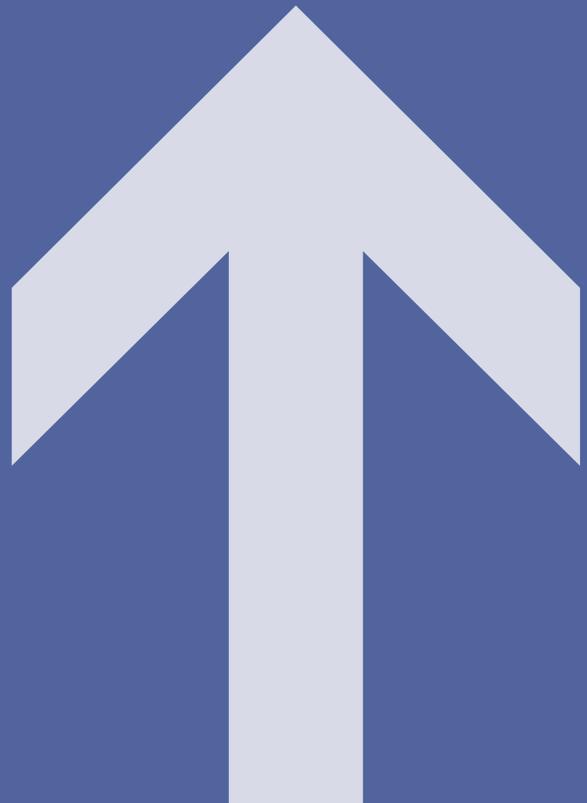
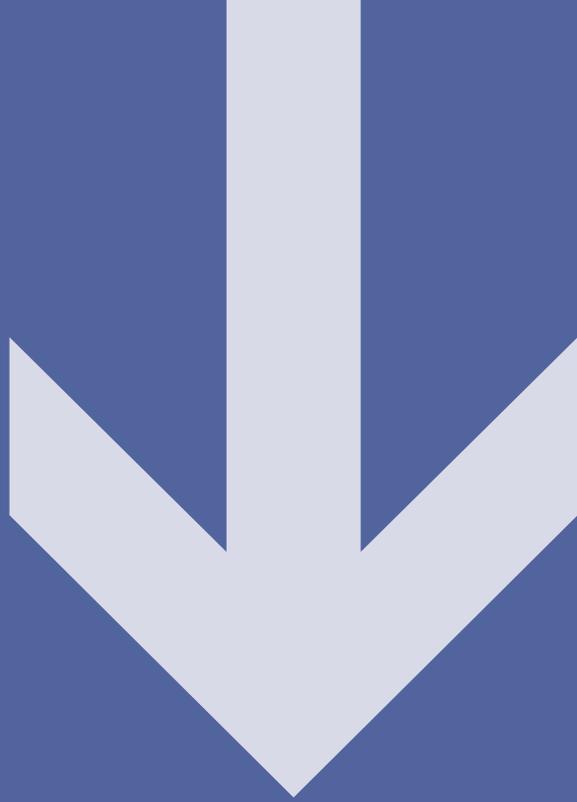
- la corrispondente Autorità nazionale dovrà indirizzare all'NDO una richiesta ufficiale, indicando l'ambito e gli obiettivi della valutazione;
- l'NDO dovrà essere in grado di proporre o di definire una metodologia, in linea con la migliore prassi adottata nell'area in questione, volta ad identificare le informazioni ritenute necessarie, ed a verificare se le stesse siano disponibili al momento (stimando altresì i costi, qualora mancassero alcuni dati). Lo stesso vale per la competenza esperta necessaria per condurre la valutazione;

- l'NDO dovrà riservarsi il diritto di accettare, o di proporre una modifica tecnica per accettare, o meno, di effettuare la valutazione;
- il contributo apportato dall'NDO alla valutazione dovrà avere fondamento scientifico (informazioni fattuali, neutrali, oggettive, attendibili) ed evitare di trarre conclusioni di carattere politico, che rientrano nelle competenze delle Autorità nazionali;
- l'NDO dovrà chiarire quali siano le questioni inerenti alla valutazione in merito alle quali non vi è evidenza disponibile.

### Punti di forza e punti di debolezza

Quando la portata delle attività svolte dall'NDO nell'ambito della valutazione viene circoscritta in modo chiaro, ciò comporta maggiori probabilità che i risultati siano accettati senza pregiudizio per l'NDO. Tuttavia, si sono verificate situazioni in cui, malgrado tali precauzioni, alcuni attori politici hanno accusato l'NDO di mancanza di obiettività e di essere "politicamente orientati" – se non addirittura di fornire dati "falsi". Questo è il motivo per cui tutte le azioni intraprese dall'NDO relativamente a qualsivoglia valutazione devono essere scientificamente rigorose e ben documentate. L'assistenza internazionale, fornita o nel corso della valutazione stessa, ad esempio nell'ambito di un comitato direttivo scientifico, o per effettuare una revisione paritaria (*peer review*), può anch'essa aiutare a contrastare tali potenziali reazioni negative.

Se l'ambito di attività ed il mandato dell'NDO sono chiaramente definiti in stretta cooperazione e con la partecipazione dell'ente di coordinamento nazionale sulla droga e dei principali *stakeholder* dell'NDO, ciò può apportare un reale valore aggiunto per il paese ed inoltre contribuire a supportare il processo decisionale e la pianificazione di servizi. Generalmente, inoltre, ciò torna utile anche per una più precisa definizione degli obiettivi, nonché per una migliore identificazione dei dati, nuovi e già esistenti, necessari per misurare l'efficienza o l'impatto prodotto da alcuni provvedimenti.



## Capitolo 8

# Conclusioni

A questo punto, qual è il passo successivo? In altri termini: in che modo è possibile tradurre la teoria in pratica?

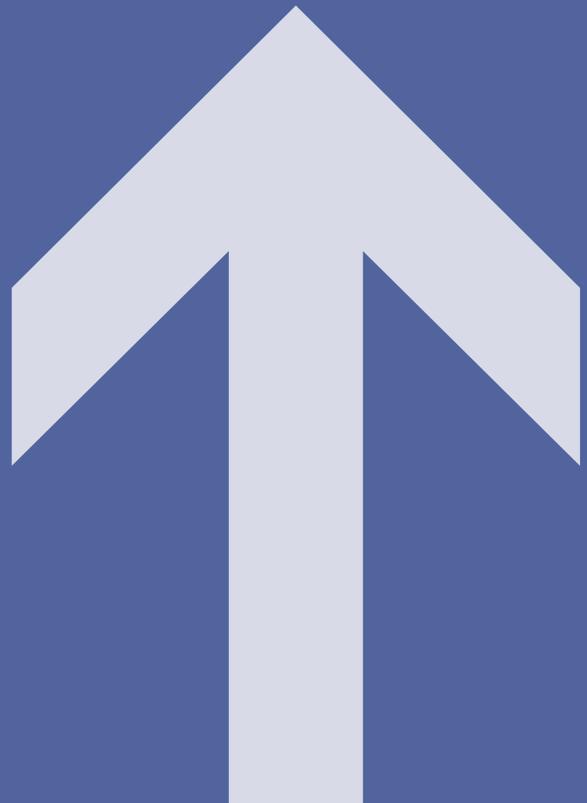
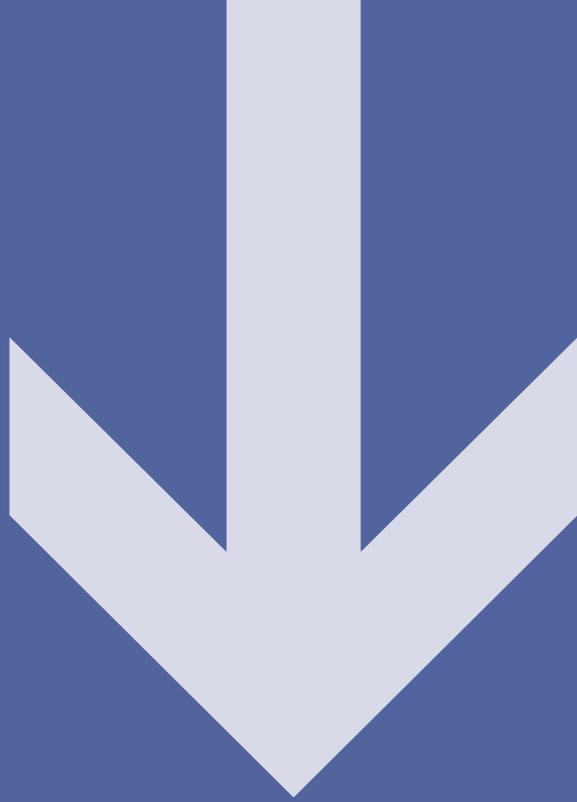
Attraverso i vari capitoli e sezioni di questo manuale, è stata presentata al lettore un'esauriente rassegna degli osservatori nazionali sulle droghe, fornendo in particolare:

- una chiara definizione di che cosa sia un osservatorio, della sua missione e dei suoi obiettivi;
- una descrizione dettagliata delle sue tre funzioni essenziali, che sono: raccolta e monitoraggio di dati; analisi ed interpretazione degli stessi; attività di *reporting* e diffusione;
- un'introduzione alla diagnosi strategica basata sui tre fattori-chiave strategici (KSFs) e relativi criteri — valore aggiunto percepito, coproduzione e risorse combinate;
- ed, infine, un suggerimento in merito ad alcune opzioni da prendere in considerazione al momento di organizzare un osservatorio nazionale sulle droghe, indicando, per ciascuna di esse, quali sono i corrispondenti punti di forza e punti di debolezza.

È ormai tempo, dunque, di elaborare un proprio punto di vista in merito, e di metterlo in pratica.

Quando questo processo verrà avviato, si esorta a guardare al contesto in cui si vive e lavora con occhi diversi. Una volta recepiti le idee, i concetti e le esperienze che sono stati condivisi nel presente manuale, si dovrà dare forma a una propria visione di come l'osservatorio nazionale sulle droghe che si intende istituire dovrà essere. È molto importante, infatti, delineare le proprie esigenze ed i propri piani con parole proprie, tenendo conto delle risorse così come dei vincoli cui far fronte, poiché ciascun osservatorio nazionale rappresenta una combinazione unica di competenze, risorse e *partnership*, ma, soprattutto, di esseri umani.

Un ultimo suggerimento: utilizzare processi ed *output* attesi come punto di partenza, e creare un sistema ed una rete attorno agli stessi. Non esistono modelli istituzionali da copiare — tutto sta nel riunire persone diverse perché lavorino insieme verso un traguardo comune.



Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze

Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione degli Stati Americani

**Creazione di un osservatorio nazionale sulle droghe: un manuale comune**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 119 pagg. — 16 x 24 cm

ISBN 978-92-9168-456-4

doi 10.2810/4077



## **Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea. Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 29 29-42758

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);

### **Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):**

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

Gli osservatori nazionali sulle droghe hanno preso piede e si sono sviluppati rapidamente nell'arco degli ultimi due decenni, come diretta conseguenza delle decisioni formulate in merito alla creazione di sistemi di monitoraggio delle droghe a livello regionale, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia nelle Americhe. Inizialmente, non era disponibile alcuno schema di riferimento — gli osservatori venivano organizzati mediante tentativi ed errori, prendendo in considerazione contesti e risorse nazionali differenti. Ciò spiega perché oggi esistano tanti modelli di osservatorio quanti sono i paesi che organizzano osservatori.

Ripercorrendo le tappe di questo lungo processo, sembra esservi stata un'esigenza di formalizzare le esperienze nel campo, e di individuare alcuni concetti e principi-cardine che rimangano validi a prescindere dal paese o dalla regione considerati. Il presente manuale, produzione congiunta dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe dell'Organizzazione degli Stati Americani (CICAD-OAS), espone e descrive in modo chiaro e divulgativo i principali processi operativi ed i fattori-chiave strategici comuni a tutti gli osservatori nazionali sulle droghe.

Il manuale è disponibile in lingua inglese, francese, spagnola e italiana. Versioni in altre lingue sono programmate per il 2011.

### Notizie su OEDT

L'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) costituisce il fulcro delle informazioni relative alla droga in Europa. La sua missione è fornire all'Unione europea ed ai suoi Stati Membri informazioni "fattuali, oggettive, attendibili e comparabili" sulle droghe, le tossicodipendenze, e relative conseguenze. Istituito nel 1993, ha iniziato la sua attività a Lisbona nel 1995, ed è una delle agenzie decentrate dell'UE. Con il suo *team* multidisciplinare formato da 100 componenti, quest'agenzia è in grado di offrire ai responsabili politici la base di evidenze di cui essi hanno bisogno per redigere una legislazione e le necessarie strategie antidroga. L'agenzia svolge inoltre un ruolo utile ai professionisti ed ai ricercatori in questo campo per individuare con esattezza la migliore prassi da adottare e le nuove aree da sottoporre ad analisi. Oltre a raccogliere informazioni relative alla domanda ed alla riduzione della domanda di droghe, in anni recenti l'agenzia ha anche ampliato la propria attività di monitoraggio e *reporting* sull'offerta di droghe, sulla riduzione di tale offerta, e sui mercati di droghe illegali.

[www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu)

### Notizie sulla CICAD-OAS

La Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe (CICAD) è stata istituita dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) nel 1986 quale *forum* per le politiche dell'emisfero occidentale inerenti a tutti gli aspetti del problema droga. La missione fondamentale della CICAD è quella di fomentare le capacità umane ed istituzionali dei propri Stati Membri allo scopo di ridurre la produzione, il traffico e l'uso di droghe illegali, e di rivolgere l'attenzione alle conseguenze, dal punto di vista della salute e delle implicazioni sociali e penali, del commercio di droga.

La raccolta di dati all'interno del sistema della CICAD ha luogo nel contesto dell'Osservatorio Interamericano sulle Droghe (OID). L'Osservatorio assiste i vari paesi nel migliorare la raccolta e l'analisi dei dati relativi alle droghe: promuovendo l'istituzione di osservatori nazionali e l'uso di metodi e dati standardizzati, e fornendo corsi di formazione scientifica e tecnica per i professionisti operanti nel campo delle droghe, favorendo altresì lo scambio di esperienze tra questi ultimi, con il costante intento di informare le politiche antidroga a livello nazionale e le relative azioni da intraprendere.

[www.cicad.oas.org](http://www.cicad.oas.org)



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9168-456-4



9 789291 684564