

Recenti iniziative dell'Unione Europea in tema di consumo e traffico di droga

Lorenzo SALAZAR

*Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea,
Bruxelles, Belgio*

Riassunto. - Muovendo dal quadro generale offerto dai Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea il lavoro esamina le recenti specifiche iniziative dell'Unione in materia antidroga ed in particolare il Piano d'Azione Droga dell'Unione Europea, approvato dal Consiglio Europeo nel giugno 2000, e la necessità di un approccio globale e bilanciato da esso posto al centro dell'attenzione delle Istituzioni. Vengono poi separatamente affrontate le iniziative assunte tanto sul piano della riduzione della domanda, a carattere prevalentemente preventivo e sanitario, che su quello dell'offerta, a carattere prevalentemente repressivo. Da ultimo vengono anche presentate le principali iniziative dell'Unione assunte sul piano della cooperazione internazionale con i paesi terzi.

Parole chiave: stupefacenti e sostanze psicotrope, Unione Europea, Comunità Europea.

Summary (*Recent initiatives of the European Union in the field of drug abuse and trafficking*). - Moving from the general framework offered by the Treaties of the European Union and European Community, the paper presents the more recent specific initiatives of the Union in the field of fight against drugs and in particular on the European Union Plan of Action, adopted by the European Council in June 2000, and on the need for a global and balanced approach which it proposes as the main focus of the action of the European institutions. The paper then examines separately the initiatives taken both at the level of the reduction of the demand, mainly at the preventive and sanitary level, and of the supply reduction, of a mainly repressive character. Conclusively, the main initiatives in the field of international co-operation among the European Union and third Countries.

Key words: drugs and psychotropic substances, European Union, European Community.

Premessa

La droga è uno degli argomenti che, all'interno del brutto gergo proprio degli addetti ai lavori delle istituzioni europee, sono definiti "interpilastro", vale a dire facenti parte tanto del primo pilastro propriamente comunitario, in quanto oggetto del trattato della Comunità Europea, quanto del III pilastro che contempla la cooperazione intergovernativa nei settori giustizia/affari interni.

La apparentemente artificiale divisione della materia all'interno di pilastri diversi può dirsi corrispondere alla pur artificiale distinzione tra il problema della riduzione della domanda e quella dell'offerta di sostanze stupefacenti.

All'interno del titolo XIII del trattato della Comunità Europea dedicato alla sanità pubblica l'art. 152 prevede che la Comunità completa l'azione degli stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione, e che la

Comunità incoraggia la cooperazione tra gli stati membri nei settori di cui al presente articolo e, ove necessario, appoggia la loro azione. Gli stati membri, inoltre, devono coordinare tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi nel settore; la Commissione può anche prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento. La stessa disposizione prevede anche che la Comunità e gli stati membri favoriscano la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di co-decisione e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, contribuisce alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, adottando tra l'altro le misure di incentivazione destinate a proteggere e a migliorare la salute umana, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri.

Nel titolo VI l'art. 29 del Trattato sull'Unione Europea prevede l'obiettivo della realizzazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia da perseguirsi attraverso la prevenzione e la repressione delle più gravi forme di criminalità tra le quali figura il traffico illecito di droga. I principali strumenti di azione sono costituiti da una più stretta cooperazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie degli stati membri nonché dalla possibilità di procedere ad armonizzare le normative degli stati membri in materia penale.

Tale essendo il quadro generale offerto dai Trattati converrà ora fermarsi sulle recenti specifiche iniziative dell'Unione in materia antidroga ed in particolare sul Piano d'Azione Droga dell'Unione Europea approvato l'anno scorso (2001).

Il Piano d'Azione Droga 2000-2004

Il Piano d'Azione Droga per il periodo 2000-2004 è stato adottato dai capi di stato e di governo nel giugno del 2000. Il Piano d'Azione definisce una serie di misure concrete per combattere la droga e crea un meccanismo di valutazione affinché alla fine del 2004 si possano analizzare i progressi compiuti a livello dell'Unione. Molte delle azioni in materia di droga rimangono affidate alla competenza dei singoli stati, ma è ormai chiaro a tutti che i singoli stati, da soli, non possono risolvere un problema che ha molteplici implicazioni transnazionali e che dunque l'azione al livello dell'Unione rappresenta un importante valore aggiunto.

Il Piano d'Azione mette l'accento sulla necessità di un approccio globale e bilanciato: questo significa che le azioni rivolte alla riduzione della domanda e dell'offerta sono complementari e si rafforzano reciprocamente. Da un lato quindi l'attenzione è rivolta alla prevenzione e alle alternative terapeutiche e di reinserimento sociale dei tossicodipendenti, dall'altro si cerca di prevenire e combattere la delinquenza e la criminalità, organizzata e non, che alimenta il traffico di stupefacenti.

La riduzione della domanda

L'Unione Europea si è già da tempo impegnata nel settore della prevenzione e sostiene con molteplici programmi iniziative in tale campo attraverso il Fondo Sociale europeo, i programmi *Equal* e *Integra*, lo specifico Programma di Prevenzione della Tossicodipendenza dotato di un bilancio complessivo di circa 38 milioni di euro, e lo stesso Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo che si occupa anch'esso di promuovere ricerche sulle nuove tendenze dell'uso di droga.

E' inoltre in preparazione un nuovo Programma Quadro di Salute Pubblica (con un impegno complessivo per il periodo 2001-2006 di 300 milioni di euro) che cerca di inserire la dimensione droga all'interno di una strategia complessiva in materia di salute pubblica, con l'inclusione ad esempio della prevenzione delle malattie legate all'uso di droga, promuovendo così un approccio sempre più globale al problema.

La riabilitazione e il sostegno terapeutico dei tossicodipendenti è ormai considerato parte integrante della politica preventiva ed uno degli obiettivi del Piano d'Azione è quello di aumentare entro il 2004 il numero dei tossicodipendenti trattati con successo. L'Unione promuove infine campagne d'informazione mirate, soprattutto rivolte alle giovani generazioni, per arginare i danni causati alla salute dall'immissione sul mercato di nuove sostanze stupefacenti.

Nello specifico settore delle droghe sintetiche, l'Unione Europea ha creato un sistema di allerta precoce che contribuisce ad identificare le nuove sostanze immesse sul mercato, in modo, da un lato, da accrescere i controlli repressivi di queste sostanze e, dall'altro, da fornire l'informazione al fine di promuovere campagne di informazione per i consumatori potenziali.

Sempre nell'ambito delle basi giuridiche offerte dal Trattato comunitario, è stata anche adottata una articolata normativa in materia di controllo e disciplina delle sostanze cosiddette "precursori" degli stupefacenti (vale a dire quelle sostanze frequentemente utilizzate nella preparazione di droghe) tanto al fine di regolamentarne il commercio infracomunitario quanto gli scambi con gli stati terzi ed in particolare quelli più direttamente interessati da condotte di produzione o traffico.

La riduzione dell'offerta

Il secondo versante nella strategia dell'Unione Europea è quello della riduzione dell'offerta di droga.

Oltre a promuovere la cooperazione tra le diverse autorità competenti in materia di traffico di droga, l'Unione dispone di specifici strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia che possono rivelarsi particolarmente efficaci nelle indagini nei confronti delle reti di trafficanti.

Deve qui in particolare ricordarsi la nuova convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale conclusa nel maggio 2000. Essa prevede infatti la base giuridica per l'utilizzo di tecniche investigative speciali di particolare efficacia in tale campo quali le consegne controllate e l'utilizzo di agenti sotto copertura. Viene anche disciplinato l'utilizzo delle squadre investigative comuni, composte di poliziotti e/o magistrati di diversa nazionalità ed aventi la possibilità di operare all'interno del territorio di diversi stati membri. La cooperazione europea è rafforzata

anche da Europol, organo di coordinamento delle forze dell'ordine degli stati membri che procede allo scambio di informazioni tra i diversi paesi.

Una particolare menzione merita infine la presentazione, nel maggio 2001, da parte della Commissione di una proposta di decisione quadro diretta a far adottare a livello dell'Unione Europea una serie di norme minime relative agli elementi costitutivi delle incriminazioni e delle sanzioni nei confronti del grande traffico di droga.

La cooperazione internazionale

Non deve da ultimo tralasciarsi di sottolineare l'importanza della cooperazione tanto con i paesi candidati all'adesione all'Unione Europea quanto con gli stati terzi.

Per quanto riguarda i primi, al fine di porli in condizione di affrontare il problema della droga nel modo più efficace possibile, il Programma Phare aiuta a sviluppare delle strategie nazionali equilibrate tra la dimensione preventiva e quella della lotta alla produzione e al traffico di stupefacenti.

Nei confronti dei secondi gli sforzi dell'Unione a livello internazionale sono rivolti soprattutto alle regioni di produzione o di transito di droga.

Conclusioni

Il Piano d'Azione Droga 2000-2004 ha rilanciato la sfida dell'Unione Europea nel campo della lotta alla droga: esso prevede al suo interno un meccanismo di monitoraggio sulla base del quale, entro cinque anni, si procederà ad una valutazione di quanto l'Unione avrà concretamente realizzato in tutti i settori.

Appare evidente che, da sola, l'Unione non potrà certo fronteggiare un fenomeno di dimensione planetaria quale quello della droga; a tal fine è indispensabile l'azione dei servizi competenti degli stati membri tanto sul versante della prevenzione e della riduzione della domanda che su quello della repressione e della riduzione dell'offerta.

Le iniziative assunte dall'Unione, oltre a concorrere efficacemente con quelle statali, appaiono oramai dotate di un preciso ed autonomo plusvalore valutabile non soltanto in termini dei concreti risultati che verranno raggiunti nel quadro dell'esecuzione del piano antidroga ma anche nell'aver obbligato gli stati membri a dover sempre più confrontare e concertare le proprie politiche nazionali in seno al Consiglio, rendendole in tale maniera sempre più interdipendenti.

Lavoro presentato su invito.
Accettato il 13 maggio 2002.