



Bruxelles, 30.11.2020
COM(2020) 768 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Valutazione dei regolamenti dell'UE sui precursori di droghe

1. CONTESTO

La produzione di droghe illecite come eroina, cocaina e amfetamine richiede l'uso di sostanze chimiche che sono comunque utilizzate principalmente per una gamma ampia e diversificata di scopi legittimi, ad esempio nella produzione di prodotti farmaceutici, cosmetici, materie plastiche e profumi. Queste sostanze chimiche sono denominate precursori di droghe. Soltanto di rado i precursori di droghe vengono fabbricati dai criminali che intendono sfruttarli nella produzione illecita di stupefacenti, poiché la loro produzione spesso richiede un'infrastruttura notevole. I criminali cercano pertanto di dirottare queste sostanze dal commercio lecito. Con l'avvento dei cosiddetti precursori di progettazione sta cambiando questo modello (che finora era alla base delle informazioni utilizzate dalla legislazione internazionale e dell'UE in materia di precursori di droghe) (cfr. pag. 4 e segg.).

Di per sé il commercio dei precursori di droghe non è proibito, per via degli importanti utilizzi legittimi di queste sostanze. Il modo migliore per contrastare la diversione verso la produzione illecita di droghe è disporre di un efficace meccanismo di monitoraggio e controllo del commercio legittimo di queste sostanze chimiche. A tal fine è stato istituito un quadro normativo specifico sia a livello internazionale che a livello dell'UE.

A livello internazionale il 19 dicembre 1988 è stata adottata a Vienna la convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (la "convenzione ONU del 1988") che contiene disposizioni volte a impedire la diversione delle sostanze frequentemente utilizzate nella produzione illecita di droghe.

A livello dell'UE a tal fine sono stati adottati *il regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra l'Unione e i paesi terzi*¹ ("il regolamento sul commercio estero") e *il regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativo ai precursori di droghe*² (in prosieguo "il regolamento sul commercio intra-UE") e i relativi regolamenti delegati e di esecuzione, di seguito denominati "i regolamenti".

Le misure per contrastare la diversione e il traffico di precursori di droghe costituiscono una componente essenziale del piano d'azione dell'UE in materia di droga 2017-2020, istituito nell'ambito della strategia dell'UE in materia di droga 2013-2020³. Il controllo dei precursori di droghe è una delle priorità individuate nel capitolo concernente la riduzione dell'offerta di

¹ Regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra l'Unione e i paesi terzi (GU L 22 del 26.1.2005, pag. 1).

² Regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativo ai precursori di droghe (GU L 47 del 18.2.2004, pag. 1).

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=IT)

droga. La lotta contro la diversione e il traffico di precursori di droghe figura anche tra gli obiettivi dell'Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025⁴. Le misure in questione rientrano nella priorità strategica generale di rafforzare la sicurezza attraverso la perturbazione dei mercati della droga.

La presente relazione illustra i risultati della valutazione dei regolamenti condotta tra il 2017 e il 2019. Essa è basata su uno studio commissionato a un contraente esterno dalla Commissione. Si sono tenute anche consultazioni pubbliche e con portatori di interessi, affiancate da interviste e da un seminario rivolto ai portatori di interessi.

La valutazione risponde al requisito previsto da entrambi i regolamenti di trasmettere entro il 31 dicembre 2019 "al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e il funzionamento di questi due regolamenti, e in particolare sull'eventuale necessità di misure supplementari finalizzate a monitorare e controllare le transazioni sospette con sostanze non classificate"⁵.

2. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

La valutazione prende in esame l'attuazione, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto UE dei regolamenti.

2.1. Attuazione

I regolamenti sui precursori di droghe sono direttamente applicabili negli Stati membri, che pertanto non hanno alcuna necessità di recepirli nella legislazione nazionale.

Gli attori più importanti nella prevenzione della diversione sono gli operatori attivi nel commercio lecito (produttori, distributori, intermediari, importatori, esportatori e grossisti). La normativa impone loro di adottare misure contro i furti, di verificare la buona fede dei loro clienti, di individuare le transazioni sospette e di allertare le autorità. Un efficace partenariato tra industria e autorità è pertanto la chiave di volta dell'attuazione del quadro normativo.

I regolamenti si applicano ai precursori di droghe che sono definiti "sostanze classificate" e sono inclusi negli allegati dei regolamenti. Sono presenti tuttavia anche alcune disposizioni applicabili a "sostanze non classificate", in particolare la necessità di segnalare transazioni sospette alle autorità. I precursori di droghe non classificati sono sostanze che, pur non essendo elencate nella legislazione dell'UE sui precursori di droghe, possono essere utilizzate per la produzione illegale di stupefacenti. Le sostanze non classificate più comunemente utilizzate sono incluse nell'elenco UE di controllo volontario delle sostanze non classificate.

⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025*, COM(2020) 606 final.

⁵ Cfr. articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 273/2004 e l'articolo 32, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 111/2005.

L'elenco è riservato e distribuito esclusivamente a operatori economici di fiducia, che sono tenuti a segnalare alle autorità le transazioni sospette relative alle sostanze che figurano nell'elenco.

Le sostanze chimiche sono "classificate" - ossia formalmente incluse nei regolamenti - quando il costo della classificazione per gli operatori e le autorità competenti non è superiore ai benefici di un controllo più rigoroso, o perché la sostanza può essere facilmente sostituita per la produzione illegale di droghe.

I requisiti dei regolamenti sono modulati in funzione dell'adeguatezza e dell'importanza delle sostanze per la produzione illegale di droghe, che sono raggruppate in varie categorie (tre categorie per il commercio intra-UE e quattro per il commercio estero).

Dalla valutazione è emerso che l'attuazione dei regolamenti varia notevolmente tra gli Stati membri. Questo è dovuto, tra l'altro, alle differenze nelle quantità di risorse umane destinate a tali compiti dai vari Stati membri, alle notevoli differenze nella frequenza delle verifiche in loco di titolari di licenze o registrazioni, alle diverse interpretazioni della definizione di miscele contenenti precursori di droghe, al livello delle sanzioni applicabili in caso di violazione dei regolamenti, nonché alle notevoli differenze nel numero di notifiche di transazioni sospette nei vari Stati membri. Un grado significativo di variabilità può tuttavia essere determinato dall'esistenza di circostanze specifiche a livello di Stato membro. Ad esempio, esistono enormi differenze nelle dimensioni e nello sviluppo delle industrie chimiche tra i vari Stati membri. La portata della produzione di droghe illecite inoltre varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e questo incide sull'importanza attribuita alla politica in materia di precursori di droghe. Anche le enormi differenze in merito a quali droghe illecite causano i maggiori problemi sanitari o sociali spiegano perché gli Stati membri prestino gradi diversi di attenzione al controllo di determinati precursori di droghe. Ad esempio, uno Stato membro in cui la produzione o il consumo illeciti di metamfetamina siano inesistenti o marginali può non attribuire un'elevata priorità al controllo dei precursori di droghe necessari per la produzione illecita di questa sostanza. Nondimeno alcune di queste differenze, ad esempio la considerevole varietà delle sanzioni per violazioni della legislazione UE in materia di precursori di droghe, possono richiedere ulteriore attenzione, in particolare per valutare se sono dissuasive, efficaci e proporzionate.

2.2. Efficacia

Analisi a partire dalla sospetta produzione illegale di droghe

Per valutare l'efficacia complessiva dei regolamenti si opera una distinzione tra i principali tipi di precursori di droghe pertinenti per la politica dell'UE e le regioni in cui sono tipicamente utilizzati per la produzione illegale di droghe.

a) produzione di droghe sintetiche nell'UE (per lo più MDMA e amfetamine⁶)

Principali precursori di droghe⁷

In generale, i principali precursori di droghe, che nel processo di produzione vengono incorporati in tutto o in parte nella molecola della droga (ossia il prodotto finale) e che sono quindi interamente o parzialmente responsabili degli effetti psicotropi ricercati dall'utilizzatore di droga, non sono prodotti nell'UE e sono quindi legalmente o illegalmente importati nell'UE.

Dalla valutazione emerge che questi precursori di droghe non sono "dirottati" secondo modalità tradizionali. I principali precursori di droghe per la produzione di amfetamine e MDMA nell'UE attualmente sono quasi esclusivamente precursori di progettazione. Parenti stretti dei precursori di droghe classificati, i precursori di progettazione sono appositamente concepiti per eludere i controlli delle autorità e generalmente non hanno alcun utilizzo legittimo noto. Inoltre la metamfetamina è spesso prodotta nell'UE anche a partire da precursori principali come efedrina e pseudoefedrina, che in molti casi sono estratti da farmaci da banco contenenti queste sostanze, acquistati legalmente in farmacia in determinati Stati membri. In altre parole, anche questi precursori non sono "dirottati" nel senso tradizionale del termine. Per quanto riguarda l'approvvigionamento di sostanze chimiche fondamentali per la produzione illecita di droghe sintetiche nell'UE possiamo pertanto concludere che, in generale, la prevenzione della diversione dei precursori di droghe è stata efficace. Tuttavia è molto probabile che il successo delle misure di prevenzione della diversione, combinato con l'avvento di nuove tecniche di produzione che non richiedono sostanze classificate, abbiano indotto i trafficanti ad utilizzare in misura crescente precursori di progettazione (cfr. "Pertinenza").

Precursori di droghe ausiliari⁸

Oltre ai principali precursori di droghe, la produzione di droghe sintetiche nell'UE richiede anche grandi quantità e diversi tipi di precursori ausiliari come reagenti, solventi, agenti di separazione o dispersione, utilizzati per processi di sintesi chimica ma non integrati nella droga.

Dalla valutazione emerge che molti di questi precursori di droghe ausiliari solitamente sono dirottati da canali legali a canali illegali all'interno dell'UE. Questa tendenza è confermata dal fatto che le autorità doganali dell'UE non sequestrano quasi mai precursori di droghe ausiliari alle frontiere esterne dell'UE, il che indica che provengono dall'interno dell'UE.

⁶ Le amfetamine comprendono l'amfetamina e la metamfetamina.

⁷ Generalmente le categorie 1 e 2 dei regolamenti.

⁸ Generalmente le sostanze della categoria 3 nei regolamenti.

Queste sostanze chimiche, che in molti casi sono "prodotti chimici di massa", di solito sono prodotte e commercializzate in quantità ingenti, per cui la prevenzione della diversione risulta particolarmente difficile. Per rifornire i produttori di droghe sintetiche illecite occorre solo una piccola percentuale del volume totale prodotto e commercializzato. Ciò significa che, sebbene la stragrande maggioranza degli operatori rispetti pienamente i regolamenti, basta solo un numero molto limitato di operatori negligenti o corrotti per fornire ai produttori di droghe illecite i necessari precursori ausiliari. Questo induce a ritenere tuttavia che, per quanto riguarda la produzione di droghe sintetiche nell'UE e le sostanze chimiche ausiliarie, la prevenzione della diversione dei precursori di droghe nell'UE non sia stata efficace.

b) Produzione di eroina tipicamente nell'Asia centrale e sudorientale

L'anidride acetica (AA) è utilizzata come agente di acetilazione per trasformare la morfina in eroina ed è soggetta al controllo internazionale dei precursori di droghe a causa di questo ruolo cruciale nella produzione di eroina⁹. Si tratta di uno dei precursori di droghe che riceve la massima attenzione dalle autorità di tutto il mondo perché l'eroina è una delle droghe che creano maggiore dipendenza ed è responsabile di una quota sproporzionatamente elevata dei problemi sanitari e della mortalità associati al consumo di droga, e anche perché la produzione di eroina in Afghanistan è sospettata di essere collegata al finanziamento del terrorismo.

La produzione e il commercio legittimi di AA a livello mondiale sono ampi e in espansione, il che, unitamente al fatto che per la produzione illegale di eroina ne occorrono quantità relativamente modeste (circa lo 0,01 %), rende molto difficile impedire la diversione per scopi illeciti. Nel dicembre 2013 l'UE ha rafforzato la sua legislazione in materia di precursori, introducendo un obbligo di registrazione degli utilizzatori finali dell'AA, nell'intento di ridurre la diversione nell'UE. Nonostante i controlli rigorosi, nell'UE si verificano comunque casi di diversione di AA. La Turchia in particolare sequestra regolarmente AA presumibilmente proveniente dall'UE e in viaggio verso l'Afghanistan. Anche le ultime relazioni dell'organo internazionale di controllo degli stupefacenti¹⁰ hanno richiamato l'attenzione su questo problema, invitando le autorità dell'UE ad adottare misure adeguate.

In alcuni Stati membri dell'UE inoltre sono stati scoperti laboratori illegali che producono eroina dalla morfina. Secondo gli esperti, la ragione di questo luogo di produzione atipico - solitamente l'eroina è sintetizzata più vicino alle regioni di coltivazione delle piante da cui è ottenuta, ossia i papaveri - è la disponibilità di AA più economica e accessibile nell'UE

⁹ Le fasi principali del processo di produzione dell'eroina sono: papaveri (coltivazione)→oppio→morfina→eroina

¹⁰ Relazioni annuali sui precursori (2018 e 2019) - Precursori e sostanze chimiche frequentemente utilizzati nella produzione illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope, INCB.

rispetto all'Afghanistan o ad altre regioni che tradizionalmente producono eroina. Questo suggerisce che la prevenzione della diversione di AA nell'UE non è stata efficace.

Analisi a partire dal numero di sequestri e spedizioni intercettate

Anche l'analisi dei sequestri e delle spedizioni intercettate nel corso del tempo può fornire indicazioni sull'evoluzione della diversione e dell'efficacia della politica dell'UE in materia di precursori di droghe¹¹. I sequestri sono spedizioni trattenute su ordine di un tribunale o di un'autorità competente. Le spedizioni intercettate sono spedizioni trattenute in modo permanente su iniziativa di un operatore o delle autorità competenti perché esistono fondati motivi per ritenere che la transazione possa costituire un tentativo di diversione di precursori di droghe.

Nel contesto della presente valutazione è stata effettuata un'analisi di questo tipo. In pratica tuttavia, l'unica conclusione generale che si può trarre è che i continui sequestri, seppure irregolari, di quasi tutti i precursori classificati indicano che continuano a verificarsi casi di diversione dal commercio lecito. Inoltre, e benché il rafforzamento di alcuni regolamenti (ad esempio la riclassificazione nel 2013 dell'AA come categoria 2A con l'obbligo di registrazione per utilizzatori finali e operatori) abbia comportato un inasprimento dei controlli di monitoraggio, i sequestri hanno comunque continuato ad essere significativi anche dopo l'introduzione di tali modifiche.

Un altro modo per esaminare questo aspetto è considerare i sequestri di sostanze chimiche chiave, solitamente classificate nella categoria 1, insieme alle sostanze non classificate che possono essere utilizzate come sostituti, come è stato fatto in una recente relazione delle autorità doganali olandesi¹². Secondo tale relazione, nel periodo 2017-2018 nell'UE sono state sequestrate almeno 189 tonnellate di sostanze chimiche chiave, che potrebbero fungere da base per la produzione di circa 170 milioni di compresse di MDMA e 103 tonnellate di pasta di amfetamina prodotti in base a 189 tonnellate di sostanze chimiche chiave.

La portata reale della diversione o del contrabbando tuttavia è probabilmente molto più ampia, come si può dedurre dai numerosi imballaggi vuoti rinvenuti nei laboratori illegali e dai numerosi siti di scarico di sostanze chimiche usate. Secondo lo Strumento europeo di segnalazione sui siti correlati alla produzione di droghe sintetiche (ERISSP), nel 2018 sono stati segnalati 311 siti di scarico.

¹¹ Va osservato che l'interpretazione di questo indicatore deve essere effettuata con cautela. Un aumento del numero di sequestri e/o dei quantitativi sequestrati a prima vista può essere considerato positivo, poiché significa che le autorità si sono dimostrate più efficaci nell'impedire l'uso di sostanze chimiche per la produzione illecita di droghe. Tuttavia potrebbe anche significare semplicemente che i casi di diversione sono aumentati e che "il problema" di fatto si è aggravato. Per contro, una diminuzione del numero di sequestri o dei quantitativi sequestrati non significa necessariamente che le autorità sono state meno efficaci nel contrastare la diversione, bensì può significare che i casi di diversione sono in calo, cosa che ovviamente costituirebbe uno sviluppo positivo.

¹² The smuggling of (pre-)precursors for the production of synthetic drugs – Situation Report 2017-2018, Douane Belastingdienst, 2019

Un'ulteriore conseguenza di questa grande produzione di droghe sintetiche nell'UE, che può essere dedotta dalle notevoli quantità di sostanze chimiche essenziali che sono state scoperte, è che un numero ancora maggiore di sostanze ausiliarie (solventi, reagenti, ecc.) deve aver raggiunto in qualche modo i laboratori illegali, per poi essere oggetto di diversione¹³. Secondo le informazioni fornite dalle autorità di contrasto, la maggior parte delle sostanze ausiliarie nei laboratori illegali proviene da fonti intra-UE, poiché non sono quasi mai sequestrate dalle autorità doganali alle frontiere esterne dell'UE. In conclusione, è molto probabile che il numero di casi di diversione intra-UE di sostanze ausiliarie sia molto elevato nell'UE. Questo conferma la conclusione di cui sopra, ossia che la prevenzione della diversione delle sostanze ausiliarie nell'UE non è stata efficace.

2.3. Efficienza

L'efficienza generalmente considera il rapporto tra le risorse utilizzate da un intervento e i cambiamenti generati dallo stesso. Nel contesto di questa particolare valutazione, non è stato possibile stabilire una relazione chiara. Non esiste un metodo con un ragionevole grado di rigore che consenta una quantificazione monetaria degli effetti in termini di riduzione dell'offerta di droghe a seguito di interventi intesi a impedire che i precursori necessari per la loro produzione siano oggetto di diversione verso tale uso.

Sebbene il beneficio fondamentale (prevenzione della diversione) non possa essere monetizzato, la valutazione ha fornito indicazioni sufficienti a dimostrare che è indubbia l'efficienza dei regolamenti. I costi che ne derivano per le autorità e gli operatori non possono essere considerati eccessivi e il loro contributo al conseguimento di benefici significativi (anche se non quantificabili) è stato ampiamente riconosciuto.

Tuttavia la valutazione ha anche dimostrato che può esistere un margine di miglioramento dell'efficienza, in particolare nel settore del commercio estero, con la riduzione dei termini per le notifiche preventive all'esportazione e l'introduzione di soglie per una serie di obblighi e di un sistema elettronico per le autorizzazioni di importazione e di esportazione (licenze elettroniche), automatizzando la convalida di tali autorizzazioni da parte delle autorità doganali nazionali nel contesto dell'iniziativa dello sportello unico dell'UE per le dogane¹⁴.

2.4. Pertinenza

Poiché il mercato delle droghe illecite è molto dinamico, con costanti cambiamenti nella disponibilità di queste ultime e dei precursori utilizzati per produrle, la pertinenza della

¹³ Ad esempio, l'acetone è utilizzato nella produzione di cocaina, eroina, dietilamide dell'acido lisergico (LSD), amfetamina e derivati della metamfetamina. Per ottenere 1 kg di queste droghe occorrono diverse decine di litri di questa sostanza. (Fonte: Drug Precursors Brochure, DG TAXUD, 2012)

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

legislazione in materia di precursori di droghe è determinata dalla misura in cui essa continua a limitare l'offerta di precursori per la produzione illecita di droghe, contribuendo in tal modo a limitare la quantità di droghe illecite prodotte e successivamente fornite alla nostra società.

Rapidità con cui nuovi precursori di droghe possono essere inclusi nei regolamenti

Successivamente alla revisione della legislazione nel 2013, nuove sostanze possono essere aggiunte ai regolamenti (procedura denominata anche "classificazione") mediante un regolamento delegato della Commissione. Questa possibilità ha ridotto a 12-15 mesi il tempo necessario per adeguare i regolamenti. Benché la situazione sia notevolmente migliorata rispetto al periodo precedente il 2013, quando le aggiunte erano possibili solo attraverso la procedura legislativa ordinaria (che spesso richiedeva diversi anni), 12-15 mesi sono ancora considerati troppo lunghi. Infatti in questo lasso di tempo la criminalità legata alla droga può continuare a utilizzare con relativa facilità la sostanza per produrre droghe illecite e, mentre si completa il processo di classificazione della sostanze in questione, può sviluppare sostanze alternative.

Si può pertanto concludere che i regolamenti in certa misura sono in grado di affrontare l'avvento di nuove sostanze utilizzate nella produzione illegale di droghe, ma che esiste anche la necessità di continuare a esplorare modalità per accelerare il processo di classificazione, tenendo conto della rapidità e della facilità con cui i produttori di droghe illecite possono svilupparne di nuove che non rientrano nell'ambito di applicazione dei regolamenti.

I regolamenti sono in grado di far fronte al crescente utilizzo di sostanze non classificate, in particolare i "precursori di progettazione"?

Come accennato in precedenza, i produttori di droghe sintetiche illecite nell'UE attualmente utilizzano quasi esclusivamente precursori di progettazione.

Le autorità di contrasto e gli esperti di chimica spiegano che praticamente non esistono limitazioni alle innovazioni dei produttori di precursori di progettazione. In altri termini, ogni volta che è classificata una nuova sostanza, i criminali sono in grado di "alterare qualche molecola" e concepire un nuovo precursore di progettazione. Il tempo necessario per questo può essere breve e in ogni caso è spesso inferiore al periodo richiesto per classificare una nuova sostanza. Le autorità quindi non saranno mai in grado di reagire con sufficiente rapidità per affrontare questo problema nell'ambito del quadro legislativo esistente.

Per illustrare questo meccanismo possiamo esaminare l'evoluzione del principale precursore utilizzato nell'UE per la produzione di amfetamina negli ultimi dieci anni. Prima del 2010 la produzione illegale di questa droga nell'UE si basava principalmente sulla sostanza precursore classificata nota come BMC, ma i produttori di droghe illecite hanno cercato delle alternative, presumibilmente a causa dell'efficacia delle misure di controllo e monitoraggio delle autorità. Questo ha determinato il successivo sviluppo dell'APAAN, poi dell'APAA e, infine, del MAPA, tutti precursori di progettazione utilizzati per sostituire il BMC nella

produzione di amfetamina. Nel frattempo sono emerse indicazioni del fatto che la quantità di amfetamina prodotta illegalmente nell'UE continua ad aumentare. Questo processo mostra chiaramente i limiti e le sfide di un approccio al controllo dei precursori di droghe basato principalmente sulla classificazione sostanza per sostanza.

Va altresì rilevato che le tecniche tradizionali di "prevenzione della diversione di sostanze" che hanno un utilizzo legale sono diventate obsolete e sono molto meno efficaci nel contesto attuale. In particolare, risulta problematica la cooperazione con l'industria chimica attraverso l'obbligo di notificare le transazioni sospette, che rappresenta un elemento chiave dell'approccio dell'UE in materia di precursori di droghe. Con tutta probabilità, gli operatori economici coinvolti nella produzione di questi precursori di progettazione sono consapevoli di operare illegalmente e quindi non collaboreranno mai con le autorità, né provvederanno a notificare transazioni sospette.

Durante la revisione della legislazione nel 2013, i legislatori erano già consapevoli di questo problema (l'APAAN era comparso prima del 2013) e di conseguenza hanno adottato le cosiddette disposizioni "onnicomprensive" nei regolamenti. L'obiettivo di tali disposizioni era consentire alle autorità competenti di intervenire nei casi in cui sostanze non classificate, compresi i precursori di progettazione, fossero commercializzate o contrabbandate con l'intento di utilizzarle nella produzione illegale di stupefacenti.

La disposizione onnicomprensiva contenuta nel regolamento sul commercio estero obbliga le autorità competenti degli Stati membri dell'UE a vietare l'ingresso di spedizioni di sostanze non classificate nel territorio doganale dell'Unione, o la loro uscita da tale territorio, se esistono prove sufficienti che tali sostanze sono destinate alla produzione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope. A norma del regolamento sul commercio intra-UE, ogni Stato membro dell'UE può adottare le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di controllare e monitorare le transazioni sospette riguardanti sostanze non classificate e in particolare trattenere e sequestrare, all'occorrenza, le spedizioni per impedire l'utilizzo di specifiche sostanze non classificate nella produzione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope.

L'esperienza maturata dopo l'entrata in vigore di tali disposizioni ha tuttavia dimostrato che la maggior parte degli Stati membri non applica o non può applicare queste disposizioni onnicomprensive, principalmente a causa della mancanza di chiarezza in merito a cosa costituisca una "prova sufficiente".

Negli ultimi anni i problemi legati alle disposizioni onnicomprensive e i possibili modi per superarli sono stati oggetto di numerose discussioni in seno al gruppo di esperti dell'UE sui precursori di droghe. Tutti gli esperti e le autorità di contrasto concordano sulla necessità assoluta e urgente di un metodo in grado di affrontare efficacemente il problema delle sostanze non classificate, in particolare dei precursori di progettazione, senza dover classificare le sostanze in questione.

Va anche sottolineato che, benché sia necessario mettere a punto metodi alternativi per rispondere alla sfida posta dai precursori di progettazione, la "prevenzione della diversione" delle principali sostanze chimiche tradizionali, quali safrolo, BMC e PMC, rimane pertinente in quanto i trafficanti seguiranno sempre la strada più facile. Qualsiasi allentamento da parte delle autorità sarà immediatamente sfruttato dai criminali, per cui i produttori di droghe illecite torneranno a utilizzare safrolo, BMC, PMC, ecc.

Si può pertanto concludere che l'attuale regime di controllo e monitoraggio dei precursori di droghe non è più in grado di rispondere con successo alle esigenze globali della società che era inteso a soddisfare.

In tale contesto è opportuno rilevare che la diversione e il traffico di precursori di droghe sono un fenomeno globale che richiede anche una cooperazione internazionale. A livello multilaterale la base giuridica a questo proposito è costituita dalla convenzione ONU del 1988, mentre la commissione stupefacenti (CND) delle Nazioni Unite e la task force sui precursori dell'organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB) consentono di dare forma alla cooperazione. Per quanto riguarda il problema dei precursori di progettazione, tutte le parti concordano sul fatto che non esiste una soluzione prontamente disponibile e che saranno necessari nuovi approcci, anche attraverso la cooperazione internazionale.

L'UE inoltre ha concluso accordi sui precursori di droghe con 11 paesi terzi tra cui Cina, Stati Uniti, Messico, Colombia e Turchia. Al momento la cooperazione con la Cina è la più importante perché, secondo i dati disponibili, tutti i precursori di progettazione utilizzati nella produzione illecita di droghe nell'UE sono originari della Cina.

L'analisi della cooperazione internazionale tuttavia esula dall'ambito di questa valutazione. Va osservato che la valutazione in corso dell'accordo UE-Cina di cooperazione e assistenza reciproca in materia doganale prende in esame la necessità di rafforzare la cooperazione doganale tra l'UE e la Cina in materia di precursori di droghe.

I regolamenti sono in grado di far fronte all'uso improprio delle piattaforme di commercio online?

Una preoccupazione evidenziata dai portatori di interessi dell'industria durante la valutazione è stata la mancanza di controllo sulle piattaforme di commercio online, che possono assumere varie forme: alcune forniscono solo informazioni su acquirente e fornitore, a titolo oneroso o gratuito, e non sono coinvolte nelle transazioni; altre fungono da piattaforme di scambio e sono direttamente coinvolte nelle vendite; e i produttori spesso vendono i loro prodotti attraverso i rispettivi siti web aziendali.

Al momento sono tuttavia disponibili pochissime informazioni affidabili su questo argomento. Stabilire se tali piattaforme di commercio online debbano essere regolamentate con disposizioni speciali nei regolamenti è una questione difficile e dipende anche dalla forma esatta che assumono o dai servizi che forniscono. Questo aspetto dovrà essere

ulteriormente analizzato. In tale contesto sarà importante garantire la coerenza con la strategia digitale europea.

2.5. Coerenza

La valutazione della coerenza per quanto riguarda i regolamenti sui precursori di droghe ha preso in esame diverse dimensioni.

In che misura i regolamenti funzionano al loro interno e in relazione tra loro?

Le consultazioni pubbliche e mirate condotte hanno permesso di individuare diversi elementi concreti di critica in relazione alla coerenza interna della legislazione oggetto della valutazione, ossia: la definizione delle miscele; il fatto che le sostanze di categoria 4¹⁵ (elencate nell'allegato del regolamento sul commercio estero) non sono contemplate anche dal regolamento sul commercio intra-UE; e l'auspicabilità di una fusione dei due distinti regolamenti esistenti.

L'analisi di queste critiche (formulate solo da una minoranza di rispondenti) ha portato alla conclusione che di per sé non mettono in discussione la coerenza interna dei regolamenti. Le difficoltà connesse alla definizione delle miscele non sono imputabili a contraddizioni o ambiguità dei testi giuridici, ma piuttosto all'applicazione non uniforme. L'assenza di sostanze di categoria 4 nel regolamento sul commercio intra-UE non ostacola in alcun modo l'efficacia delle pertinenti disposizioni del regolamento sul commercio estero, poiché quest'ultimo stabilisce obblighi relativi a tali sostanze solo per quanto riguarda le esportazioni, ossia i cui effetti sono avvertiti al di fuori dell'UE. Per quanto riguarda l'eventuale fusione dei due regolamenti, tutte le motivazioni addotte per tale decisione erano influenzate da considerazioni di convenienza; non sono state individuate disposizioni specifiche che generano incertezza circa la linea d'azione richiesta, né tanto meno che si contraddicono.

In che modo i regolamenti si collegano ad altri interventi a livello dell'UE?

Con l'adozione di misure per evitare la diversione di sostanze chimiche chiave verso la produzione di droghe, i regolamenti contribuiscono al conseguimento di uno dei cinque obiettivi della strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020), vale a dire "contribuire al perturbamento del mercato delle droghe illecite e ad una riduzione quantificabile della disponibilità di droghe illecite". Il numero di sequestri e di spedizioni intercettate di precursori di droghe indica che la legislazione vigente in materia di precursori di droghe porta a una riduzione dell'offerta di canali illeciti per i precursori di droghe e di conseguenza a una riduzione dell'offerta di droghe illecite. Non è possibile tuttavia quantificare l'impatto esatto

¹⁵ Farmaci e prodotti medicinali veterinari contenenti efedrina e/o pseudoefedrina o relativi sali.

della normativa sulla riduzione complessiva dei precursori di droghe dirottati verso canali illeciti.

Tuttavia anche in futuro è importante che la politica dell'UE relativa ai precursori di droghe rimanga pienamente in linea con l'Agenda e il piano d'azione dell'UE in materia di droga. In questo contesto un aspetto particolarmente importante riguarda il sostegno che l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) potrebbe fornire in termini di raccolta, consolidamento e analisi dei dati relativi ai precursori di droghe.

I regolamenti possono coesistere senza tensioni con i relativi interventi nazionali consentiti dai trattati UE?

Un potenziale problema di coerenza deriva dal fatto che una particolare sostanza, il gamma-butilirrolattone (GBL), è al tempo stesso un precursore di droghe e una droga. Lo status ambiguo della sostanza ha determinato una situazione tale per cui risulta regolamentata in modi molto diversi nei vari Stati membri. È stato inoltre identificato un certo numero di sostanze che sono classificate come droghe nella legislazione in materia di stupefacenti degli Stati membri e come precursori di droghe nei regolamenti. Di per sé tali questioni non compromettono l'efficacia dei regolamenti, ma in casi specifici possono creare problemi per l'integrità del mercato interno dell'UE. Questo però non è dovuto alle disposizioni degli stessi regolamenti, né è possibile eliminare tale minaccia modificando i regolamenti. In effetti, le sostanze incluse nelle tabelle della convenzione ONU del 1988 devono rimanere classificate nei regolamenti sui precursori di droghe, indipendentemente dal fatto che alcune di esse siano considerate (e trattate) come droghe da alcuni Stati membri. Dal punto di vista dei regolamenti, è importante garantire che la classificazione delle sostanze sia effettuata in base a criteri applicati in modo coerente, anche se questo non può essere garantito con assoluta certezza, dati gli obblighi vincolanti derivanti dal testo della convenzione ONU del 1988.

Compatibilità dei regolamenti con gli obblighi internazionali

I regolamenti incorporano gli obblighi che la convenzione ONU del 1988 impone ai suoi firmatari, quali in particolare l'obbligo di adottare misure per impedire la diversione di sostanze specificamente designate ai fini della produzione illecita di stupefacenti (articolo 12, paragrafo 1, della convenzione) e l'obbligo di istituire e mantenere un sistema di sorveglianza del commercio internazionale di sostanze specificamente designate [articolo 12, paragrafo 9, lettera a)].

Per quanto riguarda le sostanze in relazione alle quali si applicano tali obblighi, vi sono alcune differenze tra le sostanze elencate nelle tabelle I e II della convenzione ONU del 1988 e le sostanze classificate a norma dei regolamenti. Queste differenze tuttavia esistono perché la legislazione dell'UE, pur classificando tutte le sostanze elencate nella convenzione ONU del 1988, include altre sostanze classificate al fine di affrontare problemi specifici individuati nell'UE. Di conseguenza pare che non sussistano problemi di coerenza con la convenzione ONU del 1988. Oltre agli obblighi derivanti dalla convenzione ONU del 1988, la CND adotta

regolarmente risoluzioni sull'attività di controllo e monitoraggio dei precursori di droghe. Si tratta di risoluzioni non vincolanti e per di più in molti casi l'UE attua le raccomandazioni contenute nelle risoluzioni già prima della loro adozione, in quanto l'UE è spesso una prima utilizzatrice di "buone pratiche" o approcci innovativi in materia di politica sui precursori di droghe.

In generale si può concludere che la valutazione non ha portato all'individuazione di gravi problemi di coerenza connessi ai regolamenti sui precursori di droghe. In particolare, pare che non sussistano elementi di incoerenza a livello interno e dal punto di vista degli obblighi internazionali che vincolano l'UE in questo settore.

2.6. Valore aggiunto UE

L'esame del valore aggiunto apportato dai regolamenti sui precursori di droghe presenta due importanti specificità:

- data l'esistenza della Convenzione ONU del 1988, che annovera tra i firmatari tutti gli Stati membri dell'UE, sarebbe stato comunque necessario legiferare in questo settore, a livello nazionale o a livello dell'UE;
- lo scenario controfattuale alternativo a un intervento a livello dell'UE (vale a dire, misure attuate dagli Stati membri a livello nazionale) è impossibile dal punto di vista giuridico, o comunque fattibile solo in circostanze molto limitate.

Occorre inoltre precisare che la regolamentazione a livello dell'UE del commercio estero dei precursori di droghe è la diretta conseguenza della competenza esclusiva dell'UE in materia e che considerazioni di coerenza rendono auspicabile una regolamentazione simmetrica del commercio intra-UE.

Fermo restando il fatto che il margine di manovra per gli interventi a livello nazionale è comunque limitato, esistono motivi validi per cui l'intervento a livello dell'UE è intrinsecamente preferibile. In particolare, i regolamenti sui precursori di droghe fanno riferimento all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla cooperazione tra queste ultime e la Commissione. Si tratta di uno strumento estremamente prezioso (e quasi indispensabile) per un intervento normativo il cui scopo è evitare che determinate merci siano oggetto di diversione verso canali illeciti e utilizzate per attività criminali, in quanto tali attività per definizione non sono pubblicamente note e le relative informazioni possono essere ottenute solo dalle autorità competenti e sono spesso riservate.

I questionari mirati hanno fornito ulteriori indicazioni sui vantaggi concreti derivanti dal controllo dei precursori di droghe a livello dell'UE, come l'esistenza di definizioni, criteri e approcci comuni, che garantiscono una maggiore coerenza nell'attuazione dei controlli e forniscono anche norme chiare e prevedibili per gli operatori economici.

Gli effetti negativi attribuiti all'intervento dell'UE riguardano la lentezza delle procedure di modifica dei regolamenti volte ad ottenere la classificazione di altre sostanze (cfr. "Pertinenza") e i problemi che sorgono quando singoli Stati membri hanno priorità diverse in termini di sostanze che desiderano sottoporre a controllo.

Nel complesso tuttavia le risposte ricevute dalle autorità degli Stati membri e dagli operatori economici hanno evidenziato molti più vantaggi che aspetti negativi.

La valutazione ha inoltre dimostrato in modo convincente che gli interventi legislativi a livello nazionale, oltre ad essere intrinsecamente limitati dalle disposizioni dei trattati, tendono ad essere inferiori all'intervento a livello dell'UE, non solo dal punto di vista della certezza del diritto, ma anche da quello dell'efficacia.

3. CONCLUSIONI

Dalla valutazione è emerso che è necessaria un'azione supplementare per quanto riguarda le sostanze non classificate, in particolare i precursori di progettazione.

La Commissione prenderà pertanto in considerazione una revisione dei regolamenti UE sui precursori di droghe e dei relativi strumenti giuridici come la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004 riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, tenendo conto di questa constatazione e fatti salvi i risultati del processo di miglioramento normativo "legiferare meglio".

Questa opportunità potrebbe essere sfruttata anche per considerare il rafforzamento di una serie di altri aspetti dei regolamenti, come quelli riguardanti la diversione di precursori di droghe ausiliari e dell'AA dal commercio intra-UE, la riduzione dell'onere amministrativo per gli operatori economici e le autorità competenti e un controllo più rigoroso delle piattaforme di commercio online.

A tal fine sarà necessario un approccio olistico per garantire la coerenza con altre iniziative e politiche a livello dell'UE, in particolare con: l'Agenda e il piano d'azione dell'UE in materia di droga; la revisione del mandato dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT); la strategia digitale europea; il nuovo piano d'azione doganale, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rischi doganali (e le possibilità di rafforzare il contributo fornito dall'analisi dei rischi doganali e dai controlli doganali all'individuazione dei precursori); la nuova iniziativa sulle sanzioni doganali; l'iniziativa "sportello unico dell'UE per le dogane"; e la valutazione della cooperazione doganale tra l'UE e la Cina.