

All'attenzione di:

Dr Markus Riehl, German representative at the Horizontal Working Party on Drugs
Markus.Riehl@bmg.bund.de

e pc:

Dr João Goulão, Portugal representative at the Horizontal Working Party on Drugs

joao.goulao@sicad.min-saude.pt

Sofia Santos, Portugal representative at the Horizontal Working Party on Drugs

sofia.santos@sicad.min-saude.pt

Floriana Sipala, Head of Unit D.5, Organised Crime and Drugs Policy, European Commission

Floriana.Sipala@ec.europa.eu

Szymon Pogorzelski, Policy Officer, Organised Crime and Drugs Policy, European Commission
szymon.pogorzelski@ec.europa.eu

7 September 2020

Oggetto: Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025: Preoccupazioni in merito al processo e al contenuto (LETTERA APERTA)

Caro Dottor Riehl,

vi scriviamo a proposito dell'Agenda e del Piano d'azione dell'UE sulle droghe 2021-2025, pubblicati dalla Commissione Europea in data 24 luglio 2020 ("Agenda Europea sulle Droghe 2021-2025"/"Agenda"). Siamo profondamente preoccupati in merito al processo che ha portato alla sua elaborazione e dal contenuto del documento. Per questo sollecitiamo la Presidenza Tedesca a dichiarare, nell'ambito del Gruppo Orizzontale sulle Droghe (HDG) che tale bozza non possa essere accettata e di richiedere che venga delineato un processo appropriato e inclusivo di elaborazione strategica in vista della adozione della prossima Strategia dell'Unione Europea sulle droghe.

La formulazione dell'Agenda Europea 2021-2025 è altamente problematica, perché avvenuta attraverso una Comunicazione unilaterale da parte della Commissione Europea senza la consultazione degli Stati Membri e altri attori rilevanti, compresa la società civile. L'eventuale accettazione da parte dell'HDG di tale documento nella sua formulazione attuale costituirà un preoccupante precedente dal punto di vista procedurale. Ad oggi, le Strategie Europee in materia di droga e i Piani di Azione sono elaborati attraverso processi rigorosi che permettono agli Stati membri di lavorare insieme per lo sviluppo di approcci strategici. Ciò include una serie di negoziazioni, valutazioni e negoziazioni in modo tale che il consenso possa essere raggiunto nella forma di un nuovo documento strategico¹. L'Agenda Europea 2021-2025 sembra essere il risultato di un processo di policy-making frettoloso, opaco e non partecipato e rappresenta una drastica deviazione rispetto alle prassi europee consolidate. La mancanza di consultazione e coinvolgimento appropriati rivela inevitabilmente che nel nuovo documento le differenti esperienze e visioni da parte degli Stati Membri Europei e degli altri attori rilevanti a livello comunitario hanno un peso minore. Tale documento infatti non adotta un approccio bilanciato, integrato e multidisciplinare in materia di droghe; non è radicato su diritti umani, salute pubblica e documenti chiave di politica internazionale sulle droghe; prevede una diminuzione del ruolo della società civile e delle comunità interessate.

L'Unione Europea è stata un leader globale nell'avanzare un approccio bilanciato, integrato e multidisciplinare per le politiche in materia di droga. Le Strategie Europee in materia di droga del 2005 e del 2013 hanno stabilito un quadro consolidato, diventato poi un "modello d'indirizzo"² per le strategie nazionali

¹ EMCDDA (2019), *The EU drugs strategy: a model for common action*, https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2735/EU%20drugs%20strategy_updated2019.pdf

² Valutazione della strategia dell'UE in materia di droga (2013-2020) e del piano d'azione dell'UE in materia di lotta alla droga 2017-2020.

in materia di droga in tutta Europa. Ciononostante, l'Agenda Europea 2021-2025 propone - citando testualmente - "un cambio di paradigma"³. Questo focalizza la politica europea in maniera sproporzionata sull'approccio repressivo, e il controllo dell'offerta, a detrimento della priorità precedentemente riconosciuta nei confronti della salute pubblica, dei diritti umani, della cooperazione internazionale e della ricerca scientifica e di valutazione. Se implementata, comporterà un minore sostegno ai trattamenti per le dipendenze basati su evidenze scientifiche e ai servizi di riduzione del danno, e allo stesso tempo indebolirà la voce dell'Europa nei forum internazionali sulle droghe, attore globale fondamentale per la difesa di un approccio bilanciato e basato sui diritti adottato nel documento di indirizzo di UNGASS 2016⁴.

Nonostante l'impegno da parte dell'Europa nel ricercare "una partecipazione e un coinvolgimento attivi e significativi della società civile", "nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche in materia di droga"⁵ la partecipazione della società civile nella preparazione dell'Agenda Europea in materia di droga 2021-2025 è stata profondamente limitata. Le ONG europee hanno potuto offrire pareri all'Agenda soltanto attraverso la pubblicazione della Road Map⁶ il 10 giugno 2020, senza avere altre opportunità di alimentare il processo al di fuori di un confronto tra la Commissione e alcuni membri del CSFD in Aprile. È necessario tenere a mente che la Road Map è un documento di sole due pagine che non permette una comprensione profonda, né l'elaborazione di un parere sull'Agenda. Nessuna bozza dell'Agenda è mai stata condivisa.

Inoltre, la Commissione Europea non ha tenuto presente la schiacciante maggioranza dei 27 documenti inviati dalle ONG Europee, le quali hanno invitato l'Unione Europea a mantenere l'approccio multidisciplinare e bilanciato che ha caratterizzato le Strategie Europee in materia di droga del 2005 del 2013. Il fatto che la scadenza per la consegna dei pareri fosse fissata al 15 luglio 2020, quindi soltanto nove giorni prima della pubblicazione della Comunicazione, suggerisce che la consultazione non sia stata considerata nello spirito di un'indagine vera e propria, e che l'Agenda fosse quasi del tutto completata al momento della pubblicazione della Road Map.

Significativamente, nonostante la valutazione esterna della Strategia Europea in materia di droga del 2013 fosse stata finalizzata nell'Aprile 2020, la valutazione non è stata né pubblicata né condivisa con la società civile fino a tre mesi dopo, il 24 luglio 2020, privando di conseguenza gli stakeholder di informazioni cruciali per l'elaborazione dei pareri alla Road Map. Ciò è particolarmente rilevante, dal momento che sarebbe apparso un divario significativo tra l'Agenda e la valutazione esterna. A titolo di esempio, la valutazione ha coerentemente scoperto che la Strategia 2013 ha "fatto scaturire un avanzamento notevole"⁷ nelle aree trasversali di coordinamento, cooperazione internazionale, monitoraggio, ricerca e valutazione, che sono esattamente le aree attualmente rimosse dall'Agenda.

In aggiunta alle dirimenti preoccupazioni in merito al processo e alla procedura, riteniamo importante portare alla vostra attenzione le principali mancanze della bozza dell'Agenda:

- **Perdita di un approccio bilanciato.** Nonostante l'Agenda dichiari esplicitamente di ricercare "un approccio integrato, bilanciato e multidisciplinare" in merito alle politiche sulle droghe⁸, la bozza non è bilanciata, dal momento in cui più della metà delle otto aree prioritarie riguarda la sicurezza e il controllo dell'offerta, mentre le tematiche inerenti il carcere, la prevenzione, il trattamento e la riduzione del danno sono distribuite solo nella parte restante. Le misure di salute pubblica volte alla riduzione del danno che possono essere associate con il consumo di droghe sono state relegate dalla

³ European Commission (2020), EU Agenda and Action Plan on Drugs 2021-2025, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-606-commission-communication_en.pdf, p. 2.

⁴ vedi anche : EU Common Position on UNGASS 2016, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf & EU Statement on the occasion of the Intersessional Meeting 7-9 November 2018, Commission on Narcotic Drugs, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/November/MS_Statements/8_November/INTERVENTION_EU_statement_on_implementation_of_commitments_081118.pdf

⁵ Council of the European Union (2012), EU Drugs Strategy (2013-2020), [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=EN) para. 24.5.

⁶ The Road Map is available at: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12442-EUDrugs-Agenda-and-Action-Plan>

⁷ European Commission (2020), Evaluation of the EU Drugs Strategy 2013-2020 and EU Action Plan on Drugs 2017-2020, p. 39

⁸ European Commission (2020), EU Agenda and Action Plan on Drugs 2021-2025, p. 3.

prima priorità nella Strategia in materia di droga del 2013, alla parte finale della nuova Agenda. I temi intersettoriali di coordinamento, cooperazione internazionale, informazione e ricerca, sviluppati con successo a partire dal 2013 al fine di rendere operativo l'approccio multidisciplinare e integrato, sono stati eliminati. I molti riferimenti a un approccio bilanciato presenti nelle sezioni operative della Strategia del 2013, per esempio l'aumento del coordinamento tra gli attori⁹, gli interventi alla CND¹⁰, e la cooperazione internazionale¹¹, sono ugualmente depennati.

- **Tolta priorità ai diritti umani e alla salute pubblica.** Il tema dei diritti umani è praticamente scomparso dalla bozza dell'Agenda, la quale non contiene alcun riferimento a strumenti rilevanti internazionali o regionali per i diritti umani, compresa la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Inoltre, non vi è menzione alle Linee Guida Internazionali sui Diritti Umani e le Politiche sulle Droghe, un documento fondamentale sviluppato grazie al ruolo guida della Germania, che ha individuato per la prima volta un insieme di standard internazionali onnicomprensivi e chiari per l'articolazione di risposte nei confronti del mercato illegale della droga basate sui diritti. Al contrario, la Strategia Europea in materia di droga del 2013 faceva riferimento esplicito, tra le altre, alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e alla Convenzione Europea sui Diritti Umani, e i diritti umani erano menzionati reiteratamente nella sezione riguardante la cooperazione internazionale. La salute pubblica è stata relegata da area politica prioritaria nella Strategia 2013, ad area con minor priorità dell'Agenda, e la "sicurezza in materia di sostanze" è divenuta il primo obiettivo del documento.
- **Eliminazione del sostegno a documenti fondamentali internazionali.** Ugualmente sorprendente è la poca attenzione nei confronti del documento d'indirizzo UNGASS 2016 - tranne una nota a piè di pagina nella parte introduttiva dell'Agenda e una menzione nel Piano di Azione, fuori dalle aree prioritarie - nonostante essa sia stata definita dall'Unione Europea come "l'accordo sulle politiche più esaustivo da parte della comunità internazionale e una tappa fondamentale per la discussione sulle politiche internazionali sulle droghe"¹². Inoltre, è altrettanto incomprensibile che l'Agenda fallisca completamente nel far riferimento alla Posizione comune delle Nazioni Unite sulla politica in materia di droga del 2018, un documento spartiacque sostenuto dall'Unione europea e dagli Stati Membri dell'Unione Europea¹³, dal momento che stabilisce per la prima volta una posizione condivisa da tutte le istituzioni delle Nazioni Unite su temi fondamentali come la decriminalizzazione e la riduzione del danno.
- **Riduzione dello spazio per la società civile e per le persone che consumano sostanze.** Sebbene la Strategia Europea del 2013 contenesse un impegno alla promozione e all'incoraggiamento "della partecipazione e del coinvolgimento attivi e significativi della società civile"¹⁴, l'Agenda Europea sulle droghe menziona unicamente un "coinvolgimento" con il CSFD¹⁵. Qualsiasi altro coinvolgimento della società civile oltre il CSFD è stato omissso, e non viene fatto riferimento al coinvolgimento delle persone che usano sostanze e dei clienti dei servizi, come invece prevedeva la Strategia 2013.
- **Indebolimento delle dimensioni esterne rispetto alla politica sulle droghe.** L'Agenda Europea in 2021-2025 rischia di indebolire l'azione esterna dell'Unione Europea nei forum bilaterali e multilaterali, poiché non stabilisce delle linee guida chiare per un intervento coordinato da parte dell'Unione Europea, e non offre un solido sostegno ai documenti chiave internazionali, difesi e

⁹Council of the European Union (2012), *EU Drugs Strategy (2013-2020)*, p. 19.

¹⁰ Ibid, p. 21.

¹¹ Ibid, p. 23-24.

¹² Council of the European Union (2019), *EU statement on the occasion of the 62nd sesión of the Comission on Narcotic Drugs*, https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/06/28/EU_62878/imfname_10897890.pdf .

¹³ Council of the European Union (2020), *EU statement on the occasion of the 63rd sesión of the Comission on Narcotic Drugs*, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/EU_statement_general_debate_240220-_final.pdf

¹⁴ Council of the European Union (2012), *EU Drugs Strategy (2013-2020)*, p. 21.

¹⁵ European Commission (2020), *EU Agenda and Action Plan on Drugs 2021-2025*, p. 15.

promossi con forza dall'Unione Europea gli scorsi anni. Ad esempio, l'Agenda non offre nessun principio concreto né linee guida sulle modalità di intervento alla CND, nonostante essa sia probabilmente il centro del sistema di controllo internazionale sulle droghe, e il ruolo dell'Unione Europea sia più importante che mai. Ciò contrasta fortemente con la Strategia 2013, la quale aveva impegnato l'Unione Europea ad alzare la voce nella CND, allo scopo di promuovere un approccio bilanciato¹⁶. Un altro esempio significativo è che in tutta l'Agenda vi sia soltanto un unico riferimento a uno sviluppo alternativo sotto il titolo “smantellamento della produzione delle droghe”, e non sia stato ritenuto meritevole di considerazione in neanche una delle 24 aree prioritarie individuate nel documento. Questo è particolarmente sorprendente, considerando il fatto che nel 2018 le conclusioni del Consiglio adottate esclusivamente su tale argomento hanno impegnato l'Europa ad avere “un ruolo in prima linea nel finanziamento e nell'implementazione di modelli alternativi di sviluppo”, ed è riportato chiaramente come il successo di questi “vada oltre il focus esclusivo sul monitoraggio di coltivazioni illecite”¹⁷.

- **De-prioritizzazione dell'evidenza scientifica.** Nonostante il ruolo guida dell'Unione Europea nel sostenere la conoscenza scientifica e la ricerca sui mercati delle droghe e sul consumo di droghe attraverso l'Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), l'Agenda Europea sulle droghe 2021-2025 ha abbandonato il tema trasversale di monitoraggio, ricerca e valutazione, e allo stesso tempo le politiche sulle droghe basate su evidenze scientifiche vengono menzionate superficialmente nella parte operativa del documento. Ancora una volta, rappresenta una scelta fortemente in contrasto con la Strategia del 2013, che conteneva un'intera area tematica sulla ricerca e sulla valutazione al fine di conseguire “una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno delle droghe”¹⁸, individuando un ruolo per l'EMCDDA nella riduzione dell'offerta, nella cooperazione internazionale e nell'implementazione complessiva del documento.
- **Un documento stigmatizzante.** Nonostante l'Agenda Europea sulle droghe 2021-2025 ricerchi in maniera esplicita di ridurre lo stigma relativo al consumo di droghe, i comunicati stampa¹⁹ rilasciati dalla Commissione Europea in accompagnamento alla pubblicazione dell'Agenda sono stati ampiamente stigmatizzanti, poiché hanno posto le politiche sulle droghe allo stesso livello di quelle sull'abuso infantile e il traffico di armi. Inoltre, l'Agenda contiene qualche esempio di linguaggio stigmatizzante (“abuso di sostanze” e “cattivo uso di sostanze”) che non era presente nella Strategia del 2013.

In luce di quanto scritto sopra e seguendo le pratiche consolidate per lo sviluppo delle precedenti Strategie Europee sulle droghe, vi invitiamo, in quanto Presidenza del Consiglio, ad assumere una leadership politica e incoraggiare la HDG a rifiutare la bozza della Commissione Europea.

Un nuovo processo per l'elaborazione di una Strategia dovrebbe assicurare che il documento rifletta in maniera bilanciata i preesistenti impegni europei e i recenti impegni internazionali (con particolare attenzione al documento UNGASS 2016), i punti di vista degli Stati Membri Europei e di tutti gli attori rilevanti all'interno delle istituzioni europee e che coinvolga in maniera significativa la società civile.

Vi saremo inoltre grati se poteste condividere questa lettera con i colleghi dell'HDG prima dell'incontro del 9 settembre.

Rimaniamo a vostra disposizione per ogni ulteriore discussione in materia e guardiamo con fiducia alla cooperazione su questi ed altri argomenti durante la Presidenza Tedesca.

Cordiali saluti,

¹⁶ Council of the European Union (2012), *EU Drugs Strategy (2013-2020)*, p. 21.

¹⁷ Both quotes in: Council of the European Union (2018), Council Conclusions on Alternative Development, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14338-2018-INIT/en/pdf>

¹⁸ Council of the European Union (2012), *EU Drugs Strategy (2013-2020)*, p. 29.

¹⁹ European Commission (2020), *Security Union Strategy: initiatives to fight child sexual abuse, drugs and illegal firearms*, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200724_security-union-strategy-initiatives-fight-child-sexual-abuse-drugs-illegal-firearms_en

Ann Fordham
Executive Director
International Drug Policy Consortium

Per conto delle organizzazioni firmatarie:

1. International Drug Policy Consortium (Europe-wide)
2. Transnational Institute (Netherlands)
3. Agencia Piaget para o Desenvolvimento (Portugal)
4. Akzept (Germany)
5. Association For Safer Drug Policies (Norway)
6. Association For Safer Drug Policies (Sweden)
7. Association Terra (Croatia)
8. Citywide Drugs Crisis Campaign Ireland (Ireland)
9. Correlation - European Harm Reduction Network (Europe-wide)
10. Diogenes Drug Policy Dialogue (Greece)
11. Drug Policy Network South East Europe (Serbia)
12. Eumans (Europe-wide)
13. Eurasian Harm Reduction Association (Lithuania)
14. European Network of People who Use Drugs (Europe-wide)
15. Forum Droghe (Italy)
16. International Network of People who Use Drugs (Europe-wide)
17. Healthy Options Project Skopje (Macedonia)
18. Luca Coscioni Association (Italy)
19. Mainline Foundation (Netherlands)
20. Medecins du Monde (France)
21. Metzineres, Environments of Shelter for Women who Use Drugs Surviving Violence (Spain)
22. Polish Drug Policy Network (Poland)
23. Prekursor Foundation for Social Policy (Poland)
24. Science for Democracy (Italy)
25. Societa della Ragione (Italy)
26. Stockholm Drug Users Union (Sweden)
27. The Street Lawyers (Denmark)
28. Trimbos Institute (Netherlands)
29. Youth RISE (Europe-Wide)