

3. Le indicazioni delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e nazionali sulla risposta al fenomeno delle Nuove Sostanze Psicoattive (NSP)

Sul tema delle Nuove Sostanze Psicoattive (NSP) sono state date indicazioni strategiche sia a livello internazionale, attraverso le Nazioni Unite, International Narcotics Control Board (INCB) e la World Health Organization (WHO), sia a livello europeo che nazionale al fine di supportare i Paesi nello sviluppo e nel mantenimento di adeguate risposte ad un fenomeno sempre più rapidamente in cambiamento e che necessita, quindi, di misure ad hoc per essere affrontato in maniera efficace. Il presente Piano di Azione Nazionale sulle NSP rappresenta un addendum di aggiornamento del Piano di Azione nazionale ed è stato redatto in coerenza con quanto previsto dagli organismi istituzionali internazionali ed europei nonché quanto già incluso, anche se in maniera ridotta ma comunque indicativa, nel Piano di Azione Nazionale sulle Droghe 2010-2013 del Dipartimento Politiche Antidroga, al fine di garantire coesione e continuità con gli indirizzi già esistenti.

3.1 Le indicazioni internazionali

Al fine di definire delle strategie per affrontare il fenomeno della comparsa sempre più ampia di NSP sul territorio, è stato necessario guardare a quanto previsto dalle Convenzioni ONU sul tema. Esistono infatti tre trattati relativi alle droghe come riferimento per i programmi dell'UNODC: la Convenzione unica sugli stupefacenti, del 1961, modificata dal Protocollo del 1972; la Convenzione sulle Sostanze Psicotrope del 1971 e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988. I tre trattati per il controllo di sostanze stupefacenti sono da considerarsi tra loro complementari. Lo scopo dei primi due è quello di codificare misure di controllo applicabili a livello internazionale, al fine di assicurare la disponibilità di sostanze stupefacenti e sostanze psicotrope per finalità scientifiche e mediche e prevenire il loro sviamento verso canali illeciti. Essi includono, inoltre, misure generali sul traffico e l'abuso di droghe.

**Trattati
internazionali
relativi alle
droghe**

Il meccanismo di controllo prevede la stesura da parte del Segretariato delle Nazioni Unite (INCB) di tre liste di sostanze:

**Le liste INCB
delle sostanze**

1. lista gialla: stupefacenti,
2. lista verde: psicotrope
3. lista rosa: precursori di droghe

I Paesi aderenti alle Convenzioni devono mettere sotto controllo le sostanze inserite in tali tabelle con misure definite dalla normativa nazionale (o europea,

per i precursori di droghe). In pratica, la produzione, la cessione a qualsiasi titolo e la detenzione di sostanze stupefacenti devono essere autorizzate dall'Autorità Nazionale Competente, altrimenti si configurano come traffico o detenzione illecita di stupefacenti.

Per l'Italia, le leggi di ratifica delle convenzioni internazionali sulle sostanze stupefacenti e psicotrope soggette a controllo sono:

- L. 5 giugno 1974, n. 412. (GU n. 236 del 10 settembre 1974) - Ratifica ed esecuzione della convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972 (sostanze psicotrope);
- L. 25 maggio 1981, n. 385 (G. U. n. 202 del 24 luglio 1981) - Adesione alla convenzione sulle sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, e sua esecuzione;
- L. 5 novembre 1990, n. 328 (G. U. n. 267 del 15 novembre 1990) - Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988.

**Leggi di
ratifica in
Italia**

La Convenzione Unica sugli stupefacenti del 1961 (in inglese, Single Convention on Narcotic Drugs), firmata da 183 Paesi, è il trattato internazionale che vieta la produzione e la fornitura di specifiche sostanze stupefacenti e di farmaci con effetti affini, eccetto che dietro licenza e per scopi specifici, come ad esempio cure mediche e di ricerca. All'art. 2 di tale Convenzione viene fatto esplicito riferimento alle misure di controllo che ciascun Paese può e deve applicare in relazione agli stupefacenti.

**Le
Convenzioni
ONU,
1961 e 1971**

La Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971, inoltre, all'art. 16, specifica l'importanza di fornire informazioni all'ONU sui nuovi trend individuati, sulle quantità, sulle fonti di acquisizione e sui metodi adottati dai trafficanti per la loro commercializzazione.

Pur avendo evidenziato l'emergere di nuove sostanze psicoattive già nella prima metà degli anni 2000 come fenomeno di interesse per la comunità internazionale e che, in quanto tale, richiedeva la promozione di scambi di informazione tra i vari Paesi sui trend emergenti (Risoluzione 48/1 marzo 2005, Risoluzione 53/11 marzo 2010), è con la Risoluzione 55/1 di marzo 2012 che la Commissione sulle Droghe Narcotiche (CND), l'organismo centrale del sistema ONU di controllo delle droghe per la definizione delle politiche internazionali sul tema, dispone la promozione della cooperazione internazionale nella risposta alle sfide poste dal fenomeno delle nuove sostanze psicoattive.

**Risoluzione
ONU 55/1
marzo 2012**

In particolare, la risoluzione evidenzia l'importanza di tenere monitorati i trend emergenti sulla composizione, la produzione e la distribuzione delle nuove sostanze psicoattive e di condividere tali informazioni con gli altri Stati Membri, con l'United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), con la World Health

Organization (WHO) e con l'European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Viene esplicitata la necessità di adottare misure appropriate, anche temporanee e d'emergenza, a livello nazionale per ridurre la domanda e l'offerta di NSP e l'importanza di migliorare la capacità di ricerca e di identificazione sia a livello analitico che tossicologico, anche attraverso sistemi di monitoraggio che prevedano, tra le altre aree di osservazione, anche la rete web.

In maniera più marcata, la Risoluzione 56/4 di marzo 2013 si propone di potenziare la cooperazione internazionale sull'identificazione e il reporting relativo alle nuove sostanze psicoattive. Rimarcando l'importanza della condivisione delle informazioni sui trend emergenti rispetto all'uso e al traffico di tali sostanze (già evidenziata anche dalla Risoluzione 48/1 marzo 2005), in questo documento si incoraggiano gli Stati Membri ad assumere un approccio comprensivo, coordinato ed integrato per il rilevamento, l'analisi e l'identificazione delle nuove sostanze psicoattive, anche in collaborazione con agenzie per la protezione della salute dei consumatori, uffici governativi, Forze dell'Ordine e settore giudiziario. La raccolta di informazioni viene ampliata alle conseguenze negative e ai rischi che tali sostanze rappresentano per la popolazione.

**Risoluzione
ONU 56/4
marzo 2013**

Particolare risalto viene dato all'attività di rilevamento delle nuove sostanze psicoattive, incoraggiata anche attraverso il controllo dei sistemi postali, dei punti vendita e di Internet. Nel documento, la CND sollecita i Paesi Membri ad includere informazioni sulle possibili conseguenze negative e sui rischi per la salute e la sicurezza dell'uso di nuove sostanze psicoattive nelle strategie di prevenzione, soprattutto per sfatare l'erronea credenza, diffusa soprattutto tra i più giovani, che sostanze non poste sotto controllo possano essere considerate sicure. Sul fronte legislativo, viene promossa l'idea di adottare misure di risposta al fenomeno che possano includere nuove norme, regolamenti e restrizioni, in aggiunta a quanto già previsto dalla normativa nazionale.

Secondo quanto riportato dall'UNODC nel World Drug Report 2013, la moltitudine di nuove sostanze psicoattive e la velocità con cui queste sono emerse in tutte le regioni del mondo rappresentano una delle più importanti tendenze dei mercati della droga negli ultimi cinque anni. Mentre l'attuale sistema di controllo internazionale risulta in grado di affrontare l'emergere di nuove sostanze che costituiscono una minaccia per la salute pubblica, risulta necessario fornire però una risposta commisurata alla rapida evoluzione senza precedenti che queste hanno. Alcuni Paesi hanno adottato approcci innovativi per frenare l'aumento di queste sostanze entro i propri confini, ma la natura globale del problema richiede una risposta a copertura generale, basata sulla cooperazione internazionale. Inoltre, l'UNODC raccomanda che nel rafforzare il sistema di controllo internazionale venga eseguita una sistematica valutazione dell'appropriatezza e dell'efficacia degli approcci adottati a livello nazionale per far fronte al fenomeno, al fine di comprendere la reale efficacia delle azioni realizzate.

**UNODC
World Report
2013**

Considerato quanto il rilevamento e l'identificazione delle nuove sostanze psicoattive siano fondamentali nella valutazione dei potenziali rischi per la salute, sono inoltre auspiccate dall'UNODC la raccolta, l'aggiornamento e la diffusione, tra i Paesi, di informazioni di carattere scientifico, epidemiologico, forense e tossicologico, anche attraverso strumenti e meccanismi di allerta che possano essere di supporto alla definizione e allo sviluppo di risposte evidence-based a livello nazionale.

Come risposta al problema delle nuove sostanze psicoattive di origine sintetica, l'UNODC ha sviluppato il Global SMART Programme (Global Synthetics Monitoring: Analyses, Reporting and Trends Programme). Il programma intende rafforzare la capacità degli Stati Membri e le autorità, soprattutto in specifiche regioni del mondo, a generare, gestire, analizzare e segnalare il consumo di tali sostanze e le informazioni per definire strategie politiche e programmi di intervento efficaci. Il Global Smart Programme si propone di fornire informazioni valide e precise sulle sostanze sintetiche, tra cui le modalità di traffico e uso, il sostegno mirato agli Stati membri per creare, gestire, analizzare, comunicare e utilizzare le informazioni e i meccanismi per individuare e segnalare le tendenze emergenti.

Global Smart Programme

Sulla raccolta e condivisione delle informazioni, ad aprile 2013, si è espresso anche il gruppo di esperti del G8 Roma-Lione, costituito da rappresentanti di Italia, Canada, Francia, Germania, Giappone, Nuova Zelanda, Polonia, Federazione Russa, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti, impegnandosi a sviluppare approcci globali, coordinati ed integrati nel rilevamento, l'analisi e l'identificazione delle Nuove Sostanze Psicoattive nell'ottica di un approccio bilanciato che affronti il problema delle NSP dal punto di vista sia della riduzione della domanda, sia della riduzione dell'offerta. La dichiarazione di intenti sottoscritta dai suddetti rappresentanti è finalizzata a raccogliere e condividere le informazioni disponibili sui rischi che le NSP possono rappresentare per la salute pubblica, a livello individuale o collettivo, sui loro dati farmacologici e di ricerca riguardanti le NSP e sulla prevalenza d'uso delle NSP intendendo queste informazioni come la base necessaria per l'adozione di strategie evidence-based. Secondo la dichiarazione, tali informazioni verranno condivise tra gli Stati firmatari e con il Global Smart Programme al fine di creare sempre maggior collaborazione e cooperazione a livello internazionale sull'argomento.

La dichiarazione di intenti del G8

3.2 Le indicazioni europee

La recente strategia europea, ripresa anche dall'EU Action Plan on Drugs (2013-2016), che definisce le priorità in tema di politiche sulle droghe per il periodo 2013-2020 e che sarà alla base di due Piani d'Azione Europei quadriennali, considera la comparsa e la diffusione delle nuove sostanze psicoattive una delle

Strategia europea sulle droghe 2013

nuove sfide identificate a livello europeo ed internazionale negli ultimi anni a cui è importante dare risposte efficaci che preservino la salute e la sicurezza della popolazione.

Partendo da questo assunto, nell'ambito delle strategie per la riduzione della domanda, il Consiglio dell'Unione Europea stabilisce la necessità di incrementare e sviluppare misure efficaci per la riduzione della domanda in funzione del policonsumo, dell'abuso di farmaci prescritti e della comparsa delle nuove sostanze psicoattive. Sul fronte della riduzione dell'offerta, inoltre, la strategia europea prevede che venga posta particolare attenzione alle nuove tecnologie dell'ambito della comunicazione che ricoprono un ruolo significativo nella facilitazione della produzione, della commercializzazione e della fornitura di droghe, incluse le nuove sostanze psicoattive, in alcuni Paesi dove non sono ancora poste sotto controllo. Per quanto riguarda le strategie nell'ambito dell'informazione, della ricerca, del monitoraggio e della valutazione, finalizzate al miglioramento delle conoscenze sul fenomeno droga e sull'impatto delle misure adottate, le istituzioni europee, gli organismi e i Paesi Membri vengono incoraggiati a migliorare la loro capacità di rilevare, valutare e rispondere rapidamente ed efficacemente alla comparsa di nuove sostanze psicoattive che possono rappresentare dei rischi per la salute e la sicurezza pubblica. Ciò può essere raggiunto anche rafforzando la legislazione europea, i meccanismi per lo scambio di informazioni, di conoscenza e best practice. In aggiunta, vengono promosse anche la ricerca scientifica, inclusa quella applicata, sulle nuove sostanze psicoattive e la cooperazione ed il coordinamento tra network a livello nazionale ed europeo per incrementare la conoscenza sul fenomeno, anche in collaborazione con l'European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Infine, viene indicato agli Stati Membri di porre particolare enfasi allo sviluppo di capacità analitiche e tossicologiche sulle nuove sostanze psicoattive oltre che di migliorare la disponibilità di informazioni di carattere epidemiologico sul tema.

Inoltre, preso atto che i particolari pericoli legati allo sviluppo delle nuove sostanze psicoattive rendevano necessaria un'azione rapida da parte dei Paesi Membri, il Consiglio dell'Unione Europea aveva istituito, tramite la Decisione 2005/387/GAI del 10 maggio 2005, un meccanismo per lo scambio rapido di informazioni in materia di nuove sostanze psicoattive e per la valutazione dei rischi connessi a queste nuove sostanze, in modo che le misure applicabili nei Paesi Membri di controllo degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope fossero applicabili anche alle nuove sostanze psicoattive. Con questo documento veniva stabilito che ogni Paese Membro dell'UE assicurasse all'Europol e all'EMCDDA informazioni sulla fabbricazione, sul traffico e sull'uso, incluso quello medico, di nuove sostanze psicoattive e di preparati contenenti dette sostanze.

**Decisione
2005/387/GAI
del Consiglio e
EWS**

Tuttavia, numerosi Stati hanno evidenziato come tale strumento sullo scambio di informazioni, la valutazione del rischio e il controllo delle NSP non sia sufficientemente in grado di fornire una risposta adeguata a questo fenomeno.

**Le critiche alla
Decisione**

Esso, infatti, non permette di ritirare rapidamente dal mercato le NSP dannose per la salute, né fornisce risposte proporzionate al livello di rischio che la sostanza rappresenta. Il tutto, inoltre, secondo una procedura estremamente lenta (possono trascorrere anche 24 mesi prima che l'UE metta una NSP sotto controllo) e la possibilità di adottare insufficienti misure restrittive (European Commission - MEMO/13/790 17/09/2013).

Pertanto, recentemente (17 settembre 2013), la Commissione Europea ha proposto di rendere illegali le NSP secondo una nuova procedura che intende aggiornare quella precedentemente riportata nella Decisione 2005/387/GAI del Consiglio Europeo, rendendola più rapida ed efficace (IP/11/1236). La proposta nasce dalle proposte dell'EU's Drugs Agency e dell'Osservatorio Europeo e dalla necessità di rafforzare gli attuali meccanismi europei per affrontare il fenomeno delle NSP. Il nuovo sistema consentirà una approccio per il quale le sostanze che pongono un rischio moderato subiranno restrizioni permanenti al mercato dei consumatori, mentre quelle che pongono un rischio alto, verranno messe completamente sotto restrizione. Solamente le sostanze più nocive, che rappresentano un rischio severo per la salute dei consumatori, saranno soggette a provvedimenti di tipo penale.

**Nuova
proposta della
Commissione
Europea**

Con tale strumento, l'azione europea per individuare, valutare e ritirare dal mercato le NSP potrà diventare molto più veloce:

**Misure
temporanee vs
misure
permanenti**

1. Nel caso l'NPS rappresenti un rischio immediato, in poche settimane in tutta l'UE verranno introdotte, per la durata di un anno, misure che ne limitano la vendita ai consumatori (temporary measures)
2. Nel caso di rischio grave, entro dieci mesi, verranno introdotte misure permanenti che oltre a limitare la vendita della NSP, ne restringeranno anche l'impiego nel settore industriale (permanent measures).

Nello specifico, nel caso in cui una NSP desti preoccupazioni a livello europeo per i rischi sanitari, sociali e di sicurezza che potrebbe comportare, l'Osservatorio Europeo e l'Europol redigono una relazione congiunta sulla sostanza. Sulla base di tale relazione, la Commissione decide se vi siano gli estremi per richiedere un vero e proprio risk assessment. Se la relazione congiunta dimostra che la sostanza presenta rischi immediati per la salute pubblica (ad esempio, che è altamente tossica ed è stata causa di incidenti mortali in tutta Europa), la Commissione la sottopone anche a restrizione temporanea al mercato. Questo impedirà la vendita della sostanza ai consumatori per un anno, ma i suoi usi legittimi non saranno interessati dal provvedimento. In questo modo, si considera che i consumatori verranno protetti durante la valutazione del rischio della sostanza, mentre gli usi industriali, commerciali o scientifici non verranno ostacolati.

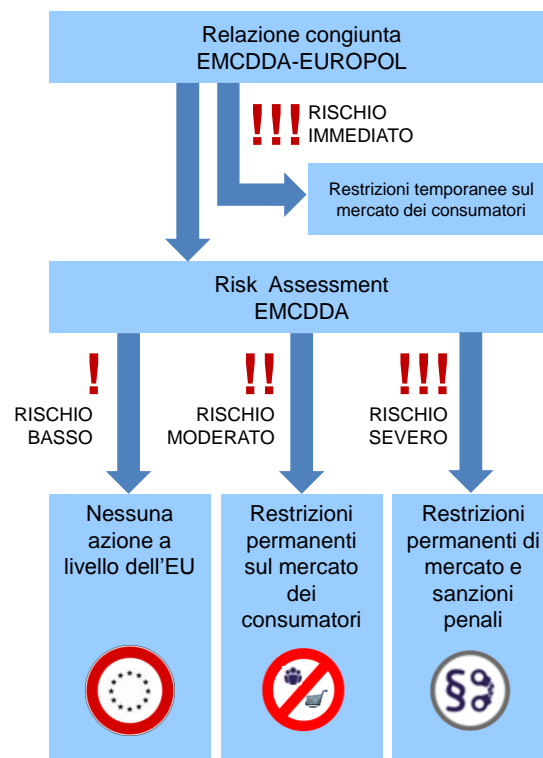
**La nuova
procedura**

Una volta che i rischi della sostanza sono stati valutati, verranno intraprese azioni diverse a seconda del livello di rischio individuato. L'UE potrà quindi:

**I livelli di
rischio: low,
moderate,
severe**

- Non intraprendere nessuna azione, se la sostanza comporta rischi bassi (low);
- Vietare la sostanza al mercato dei consumatori, se comporta un rischio moderato (moderate)
- Vietare la sostanza al mercato dei consumatori e limitare i suoi usi commerciali e industriali, se presenta rischi gravi (severe). A ciò si aggiungono anche misure penali. Entro un anno, gli Stati Membri dovranno agire per sottoporre la sostanza alle disposizioni penali applicabili alle sostanze stupefacenti, anche a livello nazionale.

Figura 1 - Nuova proposta di procedura per il rapido ritiro delle NSP dal mercato. Fonte Commissione Europea, IP/13/837, settembre 2013.



A differenza dell'attuale sistema, le nuove misure saranno direttamente applicabili negli Stati Membri e non avranno bisogno di essere recepite all'interno del diritto nazionale. Questo permetterà di accelerare notevolmente la risposta dell'UE alle NSP dannose.

Un sistema più rapido a livello EU e nazionale

Inoltre, con il nuovo meccanismo, l'Osservatorio europeo potrà includere nella propria valutazione anche le sostanze simili a quella formalmente già in esame. Ciò al fine di anticipare la messa in commercio di nuove sostanze da parte di criminali che tentano di eludere le misure restrittive apportando piccole modifiche alla struttura chimica di una sostanza vietata.

Inclusione di sostanze simili

Tuttavia, alcuni Stati, inclusa l'Italia, hanno sollevato perplessità rispetto alla classificazione del rischio correlato alle varie sostanze, articolato in "low",

Perplessità da alcuni Paesi, Italia inclusa

"moderate", "severe" non essendo chiari i criteri di risk assessment utilizzati per poter operare l'inquadramento, né da un punto di vista tecnico-procedurale né da un punto di vista scientifico. Viene evidenziato, inoltre, come la classificazione nelle tre classi identificate potrebbe introdurre delle possibili imprecisioni sulla gradazione del reale rischio che molto spesso non è così facilmente definibile e distinguibile tra la classe "rischio basso" e "rischio moderato" anche in relazione alla forte variabilità della reattività individuale alle sostanze del consumatore, reattività molto spesso imprevedibile. Anche la definizione di rischio "moderato" risulta di difficile interpretazione ed accettabilità in ambito sanitario preventivo in quanto potrebbe implicitamente introdurre un concetto di accettazione dell'uso di alcune sostanze stupefacenti ritenute, non si sa bene su quale criterio scientifico, poco pericolose. La definizione della classe di rischio dovrebbe seguire un criterio più prudenziale, in analogia con quanto utilizzato nelle sperimentazioni e nella valutazione della sicurezza dei farmaci, che nell'escludere l'uso umano, tiene in considerazione tutte le varie possibilità, anche minime, di creare danno alla salute dell'individuo ma anche di quella di terzi per alterazione di capacità e funzioni importanti, per esempio, come quelle necessarie per la guida di autoveicoli. Su questo aspetto è stato richiesto alla Commissione, quindi, un ulteriore approfondimento e specifica.

3.3 Le indicazioni nazionali: il Piano di Azione sulle Droghe 2010-2013

Nella V Conferenza Nazionale sulle Droghe (Trieste 12-14 Marzo 2009) è emerso come, in relazione alla comparsa di nuove droghe e di nuove modalità di consumo, fosse necessario creare una forte sinergia di fonti informative e arricchire il bagaglio strumentale di osservazione e controllo anche ai nuovi mercati che operano online, al fine di poter rispondere in maniera tempestiva ed efficace al nuovo fenomeno. A tale scopo, risultava quindi indispensabile attivare sistemi di segnalazione precoce e risposta rapida per l'identificazione delle nuove sostanze psicoattive e la gestione del fenomeno tra la popolazione.

**Fonti
informative e
strumenti di
osservazione**

Nel Piano di Azione Nazionale (PAN) sulle Droghe 2010-2013, quindi, viene chiaramente indicata la necessità di mantenere attivo ed efficiente il Sistema Nazionale di Allerta Precoce, ampliando la sua attività di osservazione anche alla rete Internet, agli smart shops e ai rave party illegali, con il compito di produrre allerte e informative nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome al fine di poter attivare a livello territoriale risposte rapide ed efficaci. Nello specifico, quindi, il PAN stabilisce di aumentare il network nazionale ed interregionale delle strutture aderenti al Sistema Nazionale di Allerta Precoce (centri collaborativi) in grado di inviare segnalazioni al Sistema e di ricevere comunicazioni di allerta cui far seguire azioni di risposta. Inoltre, è previsto che tra le attività del Sistema di Allerta italiano vengano condotti lo studio ed il monitoraggio dell'offerta di nuove sostanze psicoattive via Internet, anche in collaborazione con le Forze dell'Ordine.

**Mantenimento
e
potenziamento
del Sistema di
Allerta**

3.4 Conclusioni

Le Risoluzioni delle Nazioni Unite, le indicazioni dell'Unione Europea e il Piano di Azione Nazionale sulle Droghe hanno fornito una serie di importanti indicazioni e note metodologiche che hanno costituito la base per la stesura del presente Piano di Azione Nazionale sulle Nuove Sostanze Psicoattive e hanno consolidato alcune linee strategiche che sono state riprese, sviluppate e adattate alla realtà italiana.

In aggiunta, poiché alla stesura del Piano di Azione Nazionale sulle Droghe hanno contribuito varie Amministrazioni, centri di ricerca, società scientifiche e tecnici e operatori del settore, è stato possibile includere nel Piano di Azione sulle Nuove Sostanze Psicoattive anche orientamenti e azioni concrete proposte dai suddetti attori che ne hanno, quindi, costituito la base tecnico-scientifica per la preparazione.

Pertanto, questo documento rappresenta l'insieme degli indirizzi generali e dei principi a cui le varie Amministrazioni ed organizzazioni, a vario titolo operanti in Italia nell'ambito della lotta alla droga, dovrebbero ispirarsi per coordinare e meglio finalizzare proprie programmazioni ed attività all'interno di una logica nazionale ed europea che, al pari di tutti gli altri Paesi, deve necessariamente trovare un coordinamento ed una comunità di intenti e di azioni su tutto il territorio nazionale per essere realmente efficace.