



emcdda.europa.eu

Focus sulle droghe

Briefing dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze

ISSN 1681-6358

Rispondere alle nuove sostanze psicoattive

Poiché il diritto penale deve definire con chiarezza le sostanze controllate, la scoperta di una nuova sostanza psicoattiva non regolamentata dalla legge può consentire ai fornitori di realizzare profitti significativi con rischi sconosciuti per la salute dei consumatori. La nuova sostanza viene poi eventualmente identificata dalle autorità e aggiunta all'elenco di quelle controllate, reinnesando il ciclo. I recenti sviluppi nella sintesi a basso costo di prodotti chimici organici, insieme allo scambio di informazioni e alle opportunità di marketing oggi possibili grazie a Internet, hanno favorito un'ampia diffusione di nuove sostanze psicoattive a un ritmo senza precedenti. Tali sostanze possono essere distribuite attraverso *head shop* presenti nei centri cittadini o siti web

creati con facilità, che sono in grado di diffondere l'utilizzo di un nuovo stupefacente all'interno e all'esterno dei confini nazionali. La velocità con cui le nuove sostanze psicoattive vengono scoperte e diffuse spinge a riconsiderare la procedura esistente, che prevede l'approvazione di leggi atte a controllare una data sostanza in ogni paese. I fornitori realizzano ingenti profitti nei mesi necessari a disciplinare penalmente una nuova sostanza, mentre i rischi connessi al suo utilizzo devono ancora essere determinati. I responsabili politici chiedono modalità nuove, efficaci e più veloci per il controllo degli stupefacenti, che permettano di tutelare la salute pubblica e, se possibile, di dissuadere i fornitori dal ricercare nuove sostanze per continuare il ciclo.

Gli Stati membri devono essere in grado di identificare in modo rapido e valutare scientificamente le nuove sostanze sempre più diverse e complesse che compaiono sul mercato. I meccanismi di risposta devono essere ottimizzati in modo da permettere di intervenire con la massima efficacia ed efficienza per proteggere la salute pubblica, riducendo al minimo le conseguenze negative. Il controllo operato attraverso la legislazione sugli stupefacenti è una delle diverse opzioni possibili per raggiungere questo obiettivo.

Wolfgang Götz,
direttore dell'OEDT

Definizione

Nuova sostanza psicoattiva: nuova droga stupefacente o psicotropa, allo stato puro o contenuta in un preparato, che non è disciplinata da quanto stabilito nella convenzione unica delle Nazioni Unite del 1961 sugli stupefacenti o nella convenzione delle Nazioni Unite del 1971 sulle sostanze psicotrope, ma che può rappresentare una minaccia per la salute pubblica paragonabile a quella posta dalle sostanze elencate in tali convenzioni (decisione 2005/387/GAI del Consiglio).

Le principali questioni in sintesi

1. Le nuove sostanze psicoattive non sono facilmente individuabili e identificabili dai laboratori forensi. Eseguire test per trovare sostanze sconosciute o inattese è complesso e gravoso in termini di tempo e denaro. Questi problemi possono ostacolare l'attuazione di risposte tempestive e mirate da parte dei legislatori e delle autorità di contrasto.
2. Non è giuridicamente possibile considerare reato la distribuzione non autorizzata di tutte le sostanze psicoattive. Pertanto, invece di intervenire in modo proattivo, la legge può solo rispondere alla diffusione di nuove sostanze.
3. Le nuove sostanze psicoattive possono comportare rischi per la salute individuale e pubblica e rischi sociali che colpiscono tutta la comunità. Tuttavia, al momento della loro comparsa sul mercato, mancano informazioni sui rischi ad esse associati.
4. La procedura legislativa necessaria per sottoporre una sostanza al controllo delle leggi sugli stupefacenti richiede tempo, in alcuni paesi più di un anno.
5. Il controllo legislativo di una nuova sostanza psicoattiva può avere conseguenze involontarie e indesiderate: ad esempio può incoraggiare la ricerca e la distribuzione di una sostanza sostitutiva non sottoposta a misure di controllo, che può essere più dannosa della precedente.
6. Altre possibilità di controllo legislativo, pur essendo più rapide, non prevedono sanzioni in grado di mandare lo stesso messaggio deterrente e ammonitore dei rischi per la salute. Inoltre, esse potrebbero non essere efficaci per prevenire o fermare la commercializzazione e la distribuzione di nuove sostanze.

1. Sistemi di allarme rapido

In Europa esistono sistemi di allarme rapido per le nuove sostanze psicoattive a livello sia dell'Unione europea (UE) sia nazionale. Il sistema europeo di allarme rapido, istituito nel 1997, è gestito dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e da Europol e si basa sui sistemi nazionali. Si tratta di una rete multidisciplinare che raccoglie, valuta e diffonde rapidamente le informazioni sui nuovi stupefacenti e sui prodotti che li contengono. Negli ultimi due anni si è registrato un numero record di nuove sostanze identificate per la prima volta in Europa: 24 nel 2009 e 41 nel 2010 (cfr. grafico). Al momento circa 150 sostanze sono monitorate a livello dell'UE.

I sistemi nazionali di allarme rapido presentano strutture o componenti diversi a seconda delle esigenze e delle priorità del singolo paese, pur rispondendo comunque alle necessità del sistema europeo. I sistemi di allarme rapido dei vari paesi europei si differenziano per molti aspetti, tra cui base giuridica, posizione nel governo (in organismi sanitari o preposti all'applicazione della legge), portata (locale, regionale o nazionale) e risorse ad essi destinate. Si distinguono inoltre per composizione e funzionamento: ad esempio alcuni sistemi di allarme rapido si basano in modo significativo sulle scienze forensi e su reti di tossicologia, altri monitorano campioni raccolti dagli utilizzatori, altri ancora sono collegati a meccanismi di risposta rapida. I sistemi nazionali possono essere rafforzati attraverso indicatori quantitativi per il controllo degli stupefacenti, ricerche qualitative e fonti d'informazione multidisciplinari come fornitori di servizi sanitari, autorità di contrasto e ricercatori indipendenti. Possono avvalersi dei più recenti progressi analitici e tecnologici e beneficiare di uno scambio di informazioni efficace e tempestivo tra tutte le parti coinvolte.

2. Controllo proattivo

Le sostanze psicoattive disciplinate penalmente devono essere definite con chiarezza. Questo fatto si basa sul principio,

racchiuso nella convenzione europea dei diritti dell'uomo e in alcune costituzioni nazionali, secondo cui nessuno può essere condannato per un illecito che non costituisca reato nel momento in cui è stato commesso. Su questa base la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che il diritto penale deve specificare con precisione quanto viene considerato reato. Le sostanze non menzionate dalla legislazione sugli stupefacenti non sono pertanto da essa controllate.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo consente di chiarire alcuni elementi del reato e di ricondurli alla relativa definizione originaria. In Irlanda e nel Regno Unito vengono utilizzate definizioni generiche delle famiglie chimiche delle sostanze controllate. Analoghi e derivati degli stupefacenti controllati possono riferirsi alle sostanze aventi strutture o effetti simili e comprendere quindi un numero di sostanze maggiore rispetto a una definizione generica; possono essere applicati a tutte le sostanze controllate dalla legislazione sugli stupefacenti (come in Bulgaria e in Norvegia), a categorie specifiche (Lettonia, Malta) o solo a un gruppo ristretto (Lussemburgo). Alcuni Stati membri, tuttavia, hanno segnalato difficoltà nell'applicazione di una definizione generica, che avrebbe richiesto un cambiamento del diritto primario o avrebbe potuto contraddire i principi costituzionali. Nel 2010 l'Irlanda ha introdotto una legge che proibisce la vendita finalizzata al consumo da parte dell'uomo di qualunque sostanza psicoattiva dannosa o capace di causare dipendenza, mentre la Polonia ha proibito la commercializzazione di droghe sostitutive. È ancora troppo presto per una valutazione completa di questo approccio.

3. Valutazione dei rischi

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE esistono sistemi nazionali per la valutazione dei rischi connessi alle nuove sostanze psicoattive. Tali sistemi esaminano i rischi sociali e sanitari posti da queste sostanze nelle varie fasi che vanno dalla produzione fino al traffico e all'uso. Inoltre, essi possono valutare il potenziale

coinvolgimento della criminalità organizzata e le conseguenze di eventuali misure di controllo. Dei 26 paesi per i quali sono disponibili informazioni, sei non hanno segnalato di disporre di sistemi di valutazione dei rischi nell'ambito delle procedure legali di controllo. In sei paesi il sistema di valutazione dei rischi è menzionato dalla legislazione sugli stupefacenti, in sette è semi-formalizzato e in altri sette può essere messo in atto in situazioni ad hoc. Nella maggior parte dei paesi la valutazione dei rischi viene effettuata da funzionari pubblici, mentre in quattro paesi è affidata a un organismo scientifico indipendente (Austria, Paesi Bassi, Regno Unito e Ungheria).

Circa metà degli Stati membri dell'UE distinguono le sostanze a livello giuridico in base alla loro dannosità; la valutazione dei rischi può contribuire in tal senso fornendo classificazioni e informazioni precise sui danni per il pubblico. L'informazione mediatica sui presunti danni può aumentare le pressioni per attuare il controllo legislativo prima che siano noti dati fondamentali. Tuttavia, se il consumo delle nuove sostanze psicoattive non è molto diffuso, bisogna fare attenzione a non perdere credibilità sovradimensionando i rischi. A quanto pare, pochi paesi rivedono l'accuratezza della loro classificazione in un secondo momento, quando dovrebbero essere disponibili nuove informazioni.

4. Procedure più rapide e necessità di supervisione

Il tempo necessario per sottoporre una nuova sostanza a misure di controllo dipende dalla procedura seguita, dal tipo di legislazione vigente e dal livello di approvazione richiesto. Ad esempio, una procedura complessa per cambiare una legge parlamentare che necessita dell'approvazione del capo dello Stato richiederà più tempo di una semplice procedura per cambiare un regolamento firmata da un ministro. Per superare i ritardi procedurali, la Germania e i Paesi Bassi hanno istituito sistemi d'emergenza che consentono di sottoporre una sostanza a misure di controllo temporaneo per un anno con l'approvazione di un ministro invece che del governo; se la

procedura per il controllo permanente non viene eseguita entro un anno, la restrizione decade. Diversi altri paesi dispongono di sistemi rapidi per sottoporre le sostanze a misure di controllo permanente riducendo i periodi di consultazione previsti per il processo legislativo. In Svezia una legge distinta, la legge sui prodotti pericolosi per la salute, consente di sottoporre rapidamente a severe sanzioni penali la vendita o il possesso di una sostanza, mentre le autorità valutano se corrisponda alla definizione di «stupefacente», classificandola poi in questo caso come stupefacente controllato. La direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce un preavviso di tre mesi per le azioni nazionali che limitano il commercio intracomunitario, a cui si può però derogare in caso di gravi motivi legati alla sanità o alla sicurezza pubblica.

5. Conseguenze indesiderate delle misure di controllo

La procedura di valutazione dei rischi dell'UE considera anche le possibili conseguenze delle misure di controllo, come il fatto che a una sostanza appena disciplinata subentri un'altra non controllata, talvolta con effetti ancora più gravi. Ad

esempio, il controllo del GHB (acido gamma-idrossibutirrico) potrebbe aver causato un aumento nell'uso del suo precursore chimico e metabolico, il GBL (gamma-butilirrolattone), che è almeno altrettanto pericoloso del GHB. In seguito al controllo dei funghi allucinogeni contenenti psilocina, alcuni fornitori hanno iniziato a vendere il fungo *Amanita muscaria*, che presenta notevoli rischi di tossicità. Quando il mefedrone è stato sottoposto a misure di controllo in Europa, i venditori online hanno proposto come sostituto il nafirone. Tuttavia, invece del nafirone, molti campioni contenevano uno o più catinoni controllati o altre sostanze non chimicamente legate al nafirone.

Mantenere elevata la vigilanza sui nuovi stupefacenti può essere costoso, in quanto richiede l'identificazione di un numero sempre maggiore di nuove sostanze e lo studio dei rischi e delle risposte ad esse associati. Sono necessarie risorse significative anche per il controllo delle nuove sostanze psicoattive da parte della legislazione sugli stupefacenti. I paesi che adottano questo approccio rischiano in ogni caso di sovraccaricare il proprio sistema nazionale. Per questi motivi, gruppi di esperti scientifici per la valutazione dei rischi nei

Paesi Bassi e nel Regno Unito hanno consigliato di disciplinare penalmente certe sostanze (rispettivamente funghi allucinogeni e khat), suggerendo di favorire i programmi di prevenzione.

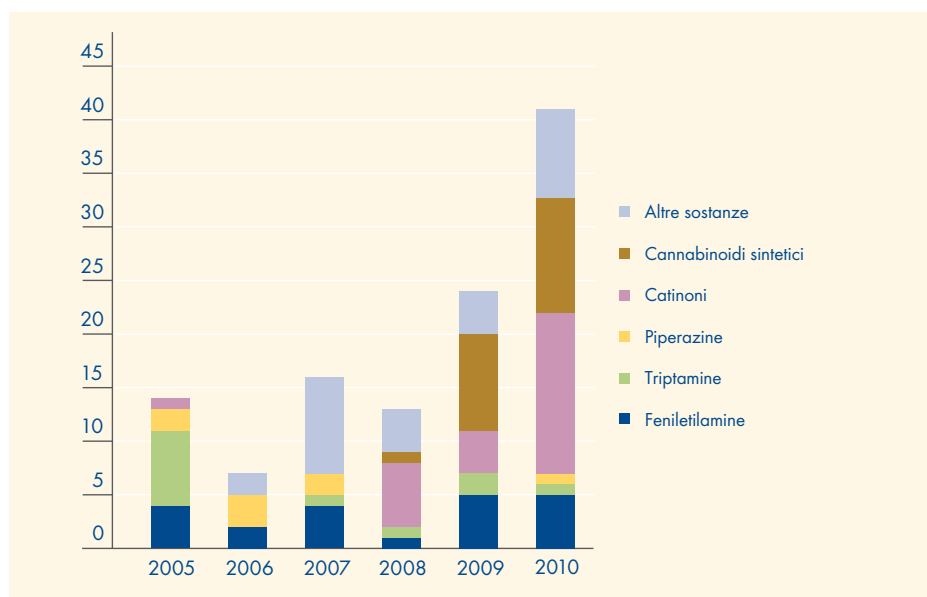
6. Efficacia di altre leggi

Alcuni paesi europei hanno applicato con successo altre leggi per fermare la distribuzione dei nuovi stupefacenti. Tali leggi si basano sulle definizioni armonizzate UE, che dovrebbero già essere in vigore in tutti gli Stati membri. Le norme che prevedono di indicare in modo chiaro e preciso sull'etichetta dei prodotti e degli alimenti in vendita il loro utilizzo previsto sono state invocate per confiscare prodotti «Spice» non etichettati nella lingua nazionale (Italia) e mefedrone etichettato come sali da bagno o concimi per piante (Regno Unito). Applicando la definizione armonizzata UE di un prodotto medicinale a una nuova sostanza psicoattiva, le agenzie nazionali per i medicinali possono vietarne l'importazione, la commercializzazione o la distribuzione non autorizzata. Nel 2009 l'Austria ha deciso di applicare la normativa non penale sui medicinali ai prodotti «Spice», riuscendo così a fermarne la distribuzione libera nel paese senza criminalizzare gli utilizzatori. I divieti di importazione in Austria (prodotti «Spice») e nel Regno Unito (mefedrone) hanno contribuito ad arrestare la distribuzione di queste sostanze.

L'accesso alle nuove sostanze da parte dei giovani può essere ridotto applicando restrizioni sulle licenze o in termini di età nei punti vendita in modo analogo a quanto previsto per la vendita di alcolici e tabacchi; sono possibili anche soluzioni alternative come i «coffee shop» dei Paesi Bassi o la vendita di butano e di prodotti solventi nel Regno Unito.

Tutti questi orientamenti sono in linea con le recenti raccomandazioni dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, che invita a concentrarsi sull'attuazione di leggi per la tutela della salute e a focalizzare l'attenzione sui fornitori, invece di criminalizzare tutti gli utilizzatori.

Numero di nuove sostanze psicoattive notificate al sistema europeo di allarme rapido in ottemperanza alla decisione 2005/387/GAI del Consiglio



NB: La decisione 2005/387/GAI del Consiglio è entrata in vigore il 21 maggio 2005.
Fonte: Sistema europeo di allarme rapido.

Focus sulle droghe è una serie di note informative di indirizzo strategico ad opera dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) con sede a Lisbona. Le note informative vengono pubblicate regolarmente nelle 23 lingue ufficiali dell'Unione europea nonché in norvegese e in turco. La lingua originaria è l'inglese. La riproduzione è autorizzata a condizione che ne sia specificata la fonte.

Per iscrizioni gratuite, si prega di specificare la richiesta via e-mail: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lisbona, Portogallo
Tel. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

Conclusioni e considerazioni politiche

1. L'individuazione e l'identificazione delle nuove sostanze psicoattive che compaiono sul mercato rappresentano le prime fasi della valutazione dei rischi e quindi del controllo di nuovi stupefacenti potenzialmente pericolosi. La capacità di raggiungere tale obiettivo è un elemento fondamentale dei sistemi di allarme rapido.
2. I sistemi di valutazione dei rischi possono fornire prove a sostegno del processo legislativo. I risultati possono trasmettere al pubblico un messaggio preciso e credibile sui rischi connessi con una sostanza. L'attuazione di ricerche mirate è fondamentale per fornire una solida base scientifica alla valutazione dei rischi, nonché per giustificare le misure di controllo.
3. Un importante obiettivo politico è il raggiungimento del giusto equilibrio tra una ferma risposta alle nuove sostanze, da un lato, e la presenza di sufficienti prove scientifiche e di un'efficace supervisione legislativa, dall'altro.
4. La legislazione sugli stupefacenti deve controllare le sostanze che rappresentano una grave minaccia sanitaria e sociale. È inoltre possibile servirsi di altre misure, abbinate a programmi di prevenzione, per disincentivare l'uso di sostanze non controllate non necessariamente sicure.
5. È importante valutare se altre leggi già in vigore, come le leggi per la tutela dei consumatori o quelle sui prodotti medicinali, permettano di raggiungere l'obiettivo desiderato; la rapidità di reazione può essere più importante della severità della risposta. I divieti di importazione possono contribuire a ridurre le pressioni sui meccanismi locali di applicazione della legge.
6. La Commissione europea, in collaborazione con i paesi membri dell'UE, l'OEDT ed Europol, sta lavorando alla nuova legislazione per meglio affrontare il controllo delle nuove sostanze psicoattive nell'UE.

Fonti principali

OEDT (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Lisbona (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

OEDT (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

OEDT (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Lisbona (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

OEDT (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Lisbona (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

OEDT (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

OEDT (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Informazioni sul web

Schede dell'OEDT sugli stupefacenti (Drug profiles):

BZP e altre piperazine (BZP and other piperazines)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>

Cannabinoidi sintetici e «Spice» (Synthetic cannabinoids and 'Spice')

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids>

Catinoni sintetici (Synthetic cathinones)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones>

Derivati sintetici della cocaina (Synthetic cocaine derivatives)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives>

Decisione 2005/387/GAI del Consiglio relativa allo scambio di informazioni, alla valutazione dei rischi e al controllo delle nuove sostanze

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:IT:PDF>



Ufficio delle pubblicazioni

EDITORE UFFICIALE: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
© Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, 2011

DIRETTORE: Wolfgang Götz

AUTORI: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov

REDATTORE: Peter Fay

GRAFICA: Dutton Merryfield Ltd, Regno Unito

Printed in Belgium