COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.1.2010
COM(2009)709 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

conformemente all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, e all'articolo 32 del regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio relativi all'applicazione e al funzionamento della legislazione comunitaria in materia di controllo del commercio dei precursori di droghe

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

conformemente all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, e all'articolo 32 del regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio relativi all'applicazione e al funzionamento della legislazione comunitaria in materia di controllo del commercio dei precursori di droghe

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

I precursori di droghe sono sostanze chimiche utilizzate per la fabbricazione di droghe illecite. Non esiste, di fatto, alcuna produzione di droghe illecite senza l'utilizzo di precursori. Nella maggioranza dei casi tuttavia le sostanze chimiche utilizzate come precursori di droghe hanno anche una funzione principale lecita e utilizzi importanti (ad es. nella sintesi di materiali plastici, prodotti farmaceutici, cosmetici, profumi, detergenti o aromi).

L'articolo 12 della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (di seguito la "convenzione ONU 1988") contiene riferimenti specifici a misure finalizzate ad impedire la deviazione di precursori chimici di droghe verso la fabbricazione illecita di stupefacenti e sostante psicotrope.

A questo proposito, l'UE ha attuato fin dai primi anni '90 una legislazione finalizzata a garantire l'impedimento della deviazione dei precursori di droghe tramite il controllo del loro commercio lecito. Tradizionalmente l'UE ha sempre avuto un ruolo importante nell'esportazione di precursori e nell'importazione di droghe illecite, ma progressivamente è diventata uno dei maggiori esportatori di droghe sintetiche prodotte illecitamente e uno dei maggiori importatori dei precursori necessari alla fabbricazione di queste ultime.

Di conseguenza, la legislazione comunitaria più recente in materia di controllo del commercio dei precursori di droghe, in particolare i regolamenti (CE) n. 273/2004[1] e (CE) n. 111/2005[2], è stata concepita per rafforzare i controlli sulle importazioni nonché estendere le disposizioni di controllo già esistenti.

L'articolo 16 del regolamento (CE) n. 273/2004 e l'articolo 32 del regolamento (CE) n. 111/2005 prevedono che tre anni dopo l'entrata in vigore di detti regolamenti venga effettuata una valutazione dell'applicazione degli stessi, poi trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio. Per questioni di efficienza, la presente relazione contiene le conclusioni della valutazione di entrambi i regolamenti.

---

[1] GU L 47 del 18.2.2004, pag. 1.
[2] GU L 22 del 26.1.2005, pag. 1.

2. LEGISLAZIONE COMUNITARIA IN MATERIA DI CONTROLLO DEL COMMERCIO DEI PRECURSORI DI DROGHE

Il sistema comunitario di controllo degli operatori e/o delle transazioni si fonda sulla stretta cooperazione fra le autorità competenti e gli operatori economici interessati (principalmente i produttori di sostanze chimiche e i commercianti). In particolare, la notifica di transazioni sospette da parte di operatori è fondamentale per impedire la deviazione dei precursori e permette di raccogliere informazioni utili all'identificazione dei trafficanti.

La severità dei controlli applicati agli operatori e/o alle transazioni dipende dalla sensibilità dei precursori di droghe oggetto della legislazione (le cosiddette "sostanze classificate"), che sono divisi in tre categorie le quali comportano diversi obblighi, al fine di trovare il giusto equilibrio fra tutti i mezzi possibili per impedire che i precursori di droghe raggiungano laboratori di droghe illeciti ed evitando allo stesso tempo l'imposizione di oneri inutili per le necessità legittime di tutti gli operatori.

Per rafforzare ulteriormente questa collaborazione è in atto un sistema di controllo volontario per le altre sostanze – le cosiddette "sostanze non classificate" – che sono spesso oggetto di deviazione verso la fabbricazione illecita di droghe. Tale sistema permette una certa flessibilità nell'affrontare i cambiamenti rapidi delle modalità di deviazione, evitando allo stesso tempo di caricare di ulteriori oneri amministrativi gli operatori che agiscono nella legalità.

L'attuale quadro normativo della Comunità per i precursori di droghe è costituito dal regolamento (CE) n. 273/2004 che fissa norme armonizzate per il controllo intracomunitario e dal regolamento (CE) n. 111/2005 recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra la Comunità e i paesi terzi.

3. APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

3.1. Regolamento (CE) n. 1277/2005[3]

Il regolamento (CE) n. 1277/2005 stabilisce nel dettaglio le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 273/2004 e del regolamento (CE) n. 111/2005. Al fine di garantire un'applicazione più uniforme del quadro normativo comunitario da parte delle autorità competenti e degli operatori economici, esso stabilisce le disposizioni relative alla licenza degli operatori, alla trasmissione delle informazioni da parte degli operatori alle autorità competenti, al sistema di notifiche preventive all'esportazione, alle autorizzazioni di esportazione e di importazione nonché al controllo del transito e dei trasbordi.

3.2. Orientamenti

Per integrare gli strumenti giuridici la Commissione ha sviluppato e concordato con gli Stati membri e con gli operatori una serie di attività e documenti esaustivi di orientamento per assistere le autorità competenti e gli operatori dell'industria in questione nei loro compiti.

- Domande e risposte

[3] GU L 202 del 3.8.2005, pag. 7.

Per fornire alle autorità competenti e agli operatori economici degli Stati membri risposte univoche alle domande relative a questioni di interpretazione raccolte dal 2005 e per facilitare l'attuazione agile e uniforme di determinate disposizioni della legislazione comunitaria è stato redatto un documento di orientamento. Tale documento viene aggiornato regolarmente ed è a disposizione del pubblico[4].

- Orientamenti dell'UE in materia di controllo dei precursori di droghe per gli operatori

Al fine di facilitare la collaborazione e la cooperazione fra le autorità competenti e gli operatori, nel 2006 è stato realizzato il documento "Controllo dei precursori di droghe nell'Unione europea - orientamenti per gli operatori". Detti orientamenti forniscono una serie di raccomandazioni pratiche (ad es. gli indicatori di rischio per l'individuazione di operazioni sospette) nonché liste di sostanze classificate e non classificate (ossia la "lista UE di controllo volontario") per assistere gli operatori economici nell'adempimento dei loro obblighi in stretta collaborazione con le autorità. Tali orientamenti contengono informazioni sensibili, pertanto vengono distribuiti direttamente dalle autorità competenti degli Stati membri soltanto agli operatori di fiducia.

- Seminari

I servizi della Commissione e gli Stati membri hanno organizzato una serie di seminari in collaborazione con gli operatori economici al fine di aumentare la conoscenza della nuova legislazione comunitaria sui precursori di droghe e promuovere ulteriormente l'importanza della cooperazione.

- Tavole rotonde di esperti

I servizi della Commissione e gli Stati membri hanno organizzato una serie di tavole rotonde ad hoc con esperti per discutere di problematiche specifiche legate alla deviazione e al traffico dei precursori dell'eroina (anidride acetica) e dei precursori di droghe sintetiche utilizzati per la fabbricazione delle anfetamine o dell'ecstasy (BMK, PMK).

3.3. Mutua assistenza amministrativa

Il regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio rappresenta una base giuridica allo scambio di informazioni, comprese le norme per la riservatezza fra Stati membri e fra gli Stati membri e la Commissione.

Lo scambio di informazioni relative alle spedizioni sospette, alle deviazioni sventate e al sequestro di precursori di droghe fra tutti gli Stati membri e la Commissione garantisce l'applicazione di una metodologia coordinata all'interno dell'UE e permette di sostenere le inchieste degli Stati membri e di impedire ai trafficanti di controllare il mercato facendo confronti fra i prezzi alla ricerca di eventuali punti deboli nel mercato intracomunitario. Nel corso di inchieste relative a irregolarità, sospette o dimostrate, legate a precursori di droghe è inoltre possibile richiedere o fornire assistenza ai paesi terzi con cui l'UE ha concluso accordi bilaterali sui precursori di droghe.

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/

3.4. Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga[5]

Le misure per contrastare la deviazione e il traffico di precursori di droghe continuano a rappresentare una parte fondamentale del nuovo Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2009-2012[6], stabilito all'interno della strategia generale dell'UE in materia di droga definita per il periodo 2005-2012. L'azione 42 del Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2009-2012) prevede l'esame della normativa UE, e della relativa attuazione, in materia di controllo dei precursori.

3.5. Azioni nel quadro del programma Dogane 2013

Il programma Dogane 2013 è un programma di cooperazione che offre alle amministrazioni nazionali la possibilità di creare e scambiare informazioni e competenze. Permette lo sviluppo e il funzionamento dei principali sistemi informatizzati transeuropei attraverso la collaborazione e l'istituzione di reti umane riunendo i funzionari nazionali da tutta Europa[7]. Sono state portate avanti diverse attività per migliorare l'attuazione della normativa comunitaria relativa ai precursori di droghe.

Nel giugno 2009 è stato lanciato un **corso in e-learning per operatori economici sul controllo dei precursori di droghe**, realizzato secondo gli orientamenti del documento "Controllo dei precursori di droghe nell'Unione europea - orientamenti per gli operatori".

È in fase di preparazione un **corso in e-learning per dogane,** risultato della collaborazione fra i servizi della Commissione ed esperti provenienti dalle dogane, dai corpi di polizia o da altre autorità competenti in materia di normativa sul controllo dei precursori di droghe dei vari Stati membri.

È stato costituito un **gruppo di progetto di esperti di controllo degli uffici doganali operativi** per migliorare le prestazioni operative di individuazione delle spedizioni sospette di precursori di droghe in entrata o uscita nel territorio doganale della Comunità. Sono stati organizzati molti seminari operativi finalizzati allo scambio delle pratiche ottimali.

È stato inoltre organizzato un **esercizio di riflessione** con i funzionari degli uffici doganali operativi per stabilire i criteri di analisi del rischio per i precursori di droghe che entrano nella Comunità e/o ne escono.

3.6. Accordi bilaterali

La Comunità ha concluso dieci accordi bilaterali con paesi terzi allo scopo di rafforzare i controlli con i paesi più coinvolti affrontando problematiche specifiche di interesse comune nell'ambito del controllo dei precursori di droghe. Tali accordi sono stati conclusi con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela[8], Cile[9], Messico[10], Stati Uniti[11], Turchia[12] e Cina[13]. Nel

---

5 COM(2008) 567/4
6 GU C 326 del 20.12.2008, pagg. 7-25.
7 GU L 154/25-31.
8 GU L 324 del 30.12.1995, pag. 1.
9 GU L 336 dell'11.12.1998, pag. 46.
10 GU L 77 del 19.3.1997, pag. 22.
11 GU L 164 del 21.6.1997, pag. 22.
12 GU L 64 del 7.3.2003, pag. 28.
13 GU L 56 del 28.2.2009, pag. 6

marzo 2009 il Consiglio ha inoltre autorizzato la Commissione a negoziare un accordo bilaterale con la Federazione russa.

Tali accordi hanno lo scopo di rafforzare la cooperazione coi paesi terzi in materia di regolamentazione secondo gli strumenti definiti nel regolamento (CE) n. 111/2005, attivando cioè i meccanismi di assistenza reciproca e creando "Gruppi congiunti di follow-up" fra le parti contraenti.

3.7. Azioni a livello delle Nazioni Unite

La Commissione e gli Stati membri sono stati coinvolti da vicino nella revisione degli obiettivi raggiunti fra quelli definiti dalla sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGASS) del 1998 e partecipano regolarmente ed attivamente alla sessione annuale della Commissione sulle sostanze stupefacenti (CND), l'organo centrale di regolamentazione in materia di droghe delle Nazioni Unite.

Durante la 50ª sessione della Commissione sulle sostanze stupefacenti (CND) una proposta della Commissione è stata adottata come risoluzione 50/10 in materia di "Prevenzione della diversione di precursori di droghe e altre sostanze utilizzate per la fabbricazione illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope"[14]. Tale risoluzione promuove i principi fondamentali del controllo dei precursori di droghe nella Comunità.

I servizi della Commissione e gli Stati membri inoltre partecipano attivamente, sostenendole, alle iniziative operative specifiche delle Nazioni Unite finalizzate ad affrontare sfide particolari legate alla deviazione e al traffico di precursori di droghe. In particolare, l'UE partecipa al progetto "PRISM", che si concentra sulla deviazione dei precursori chimici, e al progetto "COHESION" sulla deviazione e il traffico dei precursori di eroina e cocaina, nonché alle operazioni specifiche collegate a tali progetti.

4. VALUTAZIONE

4.1. Azioni della Commissione per valutare l'applicazione e il funzionamento della legislazione comunitaria

Nel 2007 la Commissione ha richiesto agli Stati membri di essere informata riguardo alle misure nazionali da essi adottate come previsto dalla legislazione comunitaria (ovvero le misure per permettere agli Stati membri di ottemperare agli obblighi di controllo nonché le norme sulle sanzioni applicabili in caso di infrazione delle disposizioni dei regolamenti comunitari). Si è osservato che la maggior parte degli Stati membri aveva adottato misure adeguate, tranne otto contro i quali la Commissione ha avviato procedimenti per infrazione. Nel 2008 la maggior parte degli Stati membri in questione ha adottato o messo in pratica iniziative che portano all'adozione delle misure richieste e di conseguenza tutte le misure nazionali richieste dovrebbero essere adottate prima della fine del 2009.

Per assistere i servizi della Commissione nel valutare il funzionamento della legislazione comunitaria è stato istituito un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dalle autorità nazionali competenti. La Commissione ha inoltre incaricato un contraente esterno di

---

[14] Risoluzione 50/10, pag. 42 della relazione della 50ª Commissione sulle sostanze stupefacenti (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html

raccogliere informazioni, tramite questionari, presso tutte le parti interessate (autorità competenti e operatori industriali), includendo dati quantitativi ove possibile, nonché di analizzare l'effetto dei ritardi causati dagli obblighi legislativi introdotti nel commercio dei precursori di droghe e di raccogliere suggerimenti per migliorare il sistema attuale.

Tutti gli Stati membri hanno inviato risposte complete o parziali per gli anni 2006 e 2007. In un campione di Stati membri sono state realizzate interviste dettagliate con le autorità competenti. In totale hanno risposto all'indagine 72 società e 8 associazioni industriali (provenienti da 10 Stati membri). Cinque di queste hanno contribuito ad oltre il 90% delle risposte. La relazione di tale studio è stata portata a termine alla fine di gennaio 2009 e contiene una presentazione dettagliata dei risultati delle indagini. Riassume i risultati principali e propone suggerimenti per far fronte ai punti deboli identificati. Le informazioni contenute nella relazione non sono disponibili al pubblico poiché sensibili. Nonostante gli sforzi considerevoli compiuti dal contraente, i dati raccolti sono limitati e non possono essere considerati rappresentativi. Si è rivelato particolarmente difficile raccogliere dati quantificati relativi ai costi affrontati dalle autorità competenti o dagli operatori per adattarsi agli obblighi giuridici.

Poiché il regolamento (CE) n. 111/2005 pone l'accento sui controlli doganali, nel 2007 è stato effettuato un altro studio per esaminare se il controllo dei precursori di droghe è una priorità delle dogane, se vi è la capacità di svolgere i controlli e se questi vengono effettivamente svolti.

4.2. Risultati della valutazione

4.2.1. Tendenze principali delle deviazioni e dei tentativi di deviazione

In generale il quadro giuridico comunitario per il controllo del commercio dei precursori di droghe sembra fornire misure proporzionate per impedire la deviazione dei precursori verso la fabbricazione illecita di stupefacenti. I dati relativi ai sequestri segnalati e alle spedizioni intercettate di sostanze classificate e non classificate indicano un aumento generale del numero di tali sequestri e intercettazioni a partire dal 2005. Inoltre, le indagini a fini di rintracciamento permettono la stima a posteriori delle quantità di sostanze che sono state probabilmente oggetto di deviazione. Tali dati mostrano che il sistema funziona bene, ma anche che i trafficanti tentano costantemente di deviare i precursori di droghe dal commercio lecito. La deviazione dai circuiti leciti sembra ancora il sistema più vantaggioso con cui i trafficanti accedono ai precursori di droghe. Nonostante la mancanza di elementi quantitativi indicanti che il controllo del commercio lecito stia in effetti riducendo la deviazione e il traffico dei precursori a livello globale, è chiaro che il sistema di controllo attuale ostacola in modo significativo l'accesso ai precursori di droghe da parte dei trafficanti, rendendoli meno disponibili ad essere utilizzati per la fabbricazione illecita di stupefacenti. I tentativi attuali di deviazione sembrano concentrarsi su un numero limitato di sostanze, sia classificate che non classificate.

L'***anidride acetica***, uno dei precursori fondamentali per la produzione dell'eroina, continua ad essere l'obiettivo dei trafficanti in alcuni Stati membri, come testimoniato dai dati relativi ai sequestri e alle spedizioni intercettate. L'assistenza bilaterale e regionale e la cooperazione fra le autorità competenti interessate sono state fondamentali per impedire la deviazione e/o per sequestrare nel 2008 circa 220 tonnellate di anidride acetica, ovvero oltre il 15% dell'anidride acetica che si stima sia necessaria per la fabbricazione illecita dell'eroina in Afghanistan.

La autorità doganali dell'UE hanno aumentato la vigilanza nel controllo del commercio di ***efedrina*** e ***pseudoefedrina*** in grandi quantità o nei casi in cui essa sia contenuta in preparazioni farmaceutiche o prodotti medicinali, per la maggior parte in transito nell'UE ma in alcuni casi anche esportata in paesi terzi dove avviene la produzione illecita di metamfetamina. Ciò ha causato un aumento consistente dei sequestri, soprattutto di preparazioni farmaceutiche contenenti pseudoefedrina. Dal 2005 sono state individuate, sequestrate o fermate spedizioni sospette per circa 86 tonnellate di efedrina o pseudoefedrina in grandi quantità o in pillole, impedendo la produzione di circa 65 tonnellate di metamfetamina (tale dato dipende dai metodi di sintesi impiegati) corrispondenti ad un valore approssimativo di vendita al consumatore di circa 9,7 miliardi di USD.

Gammabutirrolattone (GBL) è una sostanza non classificata inclusa nello schema di controllo volontario nella Comunità. I dati disponibili mostrano che la cooperazione con l'industria tramite il controllo e la notifica volontari funziona bene, ma anche che i trafficanti continuano ad essere interessati a deviare il GBL e altre sostanze chimiche sottoposte a controlli meno severi. Nel 2008 la quantità di GBL oggetto di tentativi di deviazione o di sequestri ha raggiunto 2170 litri.

Dal 2005 non esistono elementi che indicano che la Comunità sia l'obiettivo della deviazione di altri precursori importanti. Per esempio, nessun sequestro o intercettazione di spedizione importante ha riguardato il permanganato di potassio, un precursore fondamentale per la cocaina.

4.2.2. Punti di forza e di debolezza della legislazione

Va notato che il periodo di tempo previsto dai regolamenti per svolgere una valutazione del loro funzionamento è piuttosto limitato per consentire di identificare effetti evidenti. Ciò è stato aggravato dal fatto che molti Stati membri hanno adottato in ritardo tutte le misure necessarie per conformarsi completamente agli obblighi previsti dai regolamenti.

Ciononostante, tutte le azioni realizzate dal 2005 hanno senza dubbio contribuito all'applicazione ed al funzionamento adeguati ed armonizzati della legislazione comunitaria. Inoltre, l'adozione progressiva delle misure nazionali da parte degli Stati membri e i poteri previsti dalla legislazione comunitaria hanno rafforzato in modo considerevole la capacità degli stessi di agire in caso di infrazione della legislazione.

In generale le disposizioni dei regolamenti (CE) n. 273/2004 e (CE) n. 111/2005 e le regole di attuazione contenute nel regolamento (CE) n. 1277/2005 funzionano adeguatamente e ottengono gli obiettivi fissati, ossia prevengono la deviazione dei precursori di droghe classificati senza creare inutili barriere al commercio lecito di tali precursori. Il controllo è concentrato sugli operatori piuttosto che sulle singole transazioni. La divisione delle sostanze classificate in tre categorie si è dimostrata efficiente per l'applicazione di un approccio modulare, a seconda della sensibilità delle sostanze e delle quantità commerciate in maniera lecita.

Il principio chiave contenuto nella legislazione per il commercio intracomunitario e fra la Comunità e i paesi terzi, ovvero la cooperazione fra gli operatori economici e le autorità competenti, funziona in modo soddisfacente. Tale cooperazione, sebbene applicata ed utilizzata in modi diversi dai vari Stati membri, agevola le notifiche obbligatorie o volontarie di transazioni o di ordini sospetti e impedisce la deviazione anticipata di sostanze classificate e non classificate, permettendo allo stesso tempo al commercio lecito di continuare a

funzionare senza intoppi. È uno strumento flessibile, rapido ed efficiente per far fronte ai cambiamenti continui delle deviazioni e all'interesse crescente dei trafficanti in sostanze meno controllate. Il documento "Controllo dei precursori di droghe nell'Unione europea - orientamenti per gli operatori" e i nuovi corsi in e-learning sul controllo dei precursori di droghe per gli operatori economici complementano in modo efficace la legislazione.

L'applicazione e il funzionamento del sistema di licenze comune introdotto per il commercio intracomunitario e per il commercio fra la Comunità e i paesi terzi per gli operatori che trattano coi precursori della categoria 1 (le sostanze più sensibili) si è dimostrato efficiente sia da parte delle autorità competenti che dal punto di vista dell'industria.

L'obbligo di registrazione per gli operatori che trattano precursori in qualche modo meno sensibili compresi nella categoria 2, sia per quanto riguarda il commercio intracomunitario che quello fra la Comunità e i paesi terzi, non sembra sufficiente a permettere un controllo adeguato da parte delle autorità competenti e a prevenire la deviazione dal volume consistente di commercio intracomunitario per queste sostanze. Infatti, agli utilizzatori finali delle sostanze della categoria 2 che non mettono tali sostanze sul mercato non viene chiesto né di registrare né di segnalare le quantità che acquistano per il loro utilizzo finale. Essi sono quindi poco noti alle autorità competenti. È inoltre molto difficile per i produttori o per i distributori all'ingrosso che trattano le sostanze della categoria 2 esercitare i propri obblighi per controllare la legittimità dei loro clienti e dell'utilizzo finale segnalato della sostanza e notificare successivamente qualunque transazione sospetta alle autorità competenti. Il controllo da parte delle autorità competenti sulla legittimità degli operatori è difficile e ancora di più se i produttori/distributori e gli utilizzatori finali delle sostanze della categoria 2 hanno sede in diversi Stati membri e se la catena commerciale coinvolge più di due soggetti con sede in più di uno Stato membro. Questi problemi sono stati sottolineati in particolare per quanto riguarda l'anidride acetica, un precursore fondamentale per la fabbricazione illecita dell'eroina.

In sede di valutazione è stato osservato che alcune disposizioni sono soggette a diverse interpretazioni e che tale questione va affrontata per agevolare l'applicazione corretta ed armonizzata di tali disposizioni nella Comunità. Un esempio è dato dal confronto fra l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 273/2004 e l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 1277/2005 in merito ai campi obbligatori da riempire nella dichiarazione dell'acquirente, i criteri secondo cui i prodotti che contengono sostanze classificate sono da considerare come miscele e l'applicazione delle soglie esistenti per l'esenzione di registrazione per le miscele contenenti sostanze della categoria 2.

Le disposizioni riguardanti la frequenza di segnalazione da parte dell'operatore alle autorità competenti non forniscono basi sufficienti per mettere in atto gli obblighi di controllo. Una panoramica dei movimenti commerciali leciti rappresenta uno strumento importante per identificare spedizioni sospettose.

Gli strumenti che regolano il controllo delle esportazioni e delle importazioni permettono alle autorità competenti di svolgere verifiche precedenti riguardanti gli scopi leciti della transazione e, di conseguenza, fornire i mezzi per impedire la deviazione in una fase iniziale. L'utilizzo del sistema di notifiche preventive all'esportazione permette ai paesi terzi che ne hanno fatto richiesta di verificare le transazioni in programma e quindi di comunicare alle autorità competenti degli Stati membri se le transazioni in questione sono lecite o meno.

Il fatto che è stata data maggiore attenzione alle procedure e ai controlli doganali ha avuto effetti molto positivi. La Comunità si trova a dover gestire una quantità sempre maggiore di spedizioni che vengono deviate dai canali di distribuzione leciti prima di entrare nel territorio doganale comunitario. È necessario quindi intensificare l'attenzione alle dogane e ai controlli di frontiera. Le disposizioni relative al controllo del transito e dei trasbordi sembrano avere in certa misura ampliato la possibilità di verificare gli scopi leciti di tali spedizioni ma non sembrano tuttavia permettere alle autorità competenti di svolgere tali verifiche in tutti i casi.

Lo studio del 2007 sui controlli doganali dei precursori di droghe ha identificato i punti deboli legati all'identificazione di spedizioni sospette per cui vengono fatte false dichiarazioni in dogana. La valutazione ha messo in luce aree di eccellenza, ma ha anche rivelato che in generale sono ancora necessari miglioramenti significativi. In particolare, dalla relazione sono emerse una mancanza di priorità per la legislazione in materia di precursori di droghe da parte delle amministrazioni doganali, mancanza di consapevolezza e di competenza nonché scarsità di risorse (ad es. attrezzature di controllo).

Le preparazioni farmaceutiche e i medicinali per uso umano contenenti precursori di droghe sono al momento esclusi dal campo di applicazione della legislazione sui precursori. La fabbricazione, importazione e distribuzione all'ingrosso di medicinali, compresi i prodotti per l'esportazione, sono soggette ad autorizzazione, obblighi specifici e ispezioni regolari in conformità della legislazione farmaceutica comunitaria (Direttiva 2001/83/CE). Si ritiene pertanto che tali attività necessitino di controllo adeguato e sistematico delle autorità competenti degli Stati membri. Gli obblighi specifici di prenotifica derivanti dalla legislazione sui precursori di droghe non si applicano tuttavia a detti produttori, importatori e distributori all'ingrosso al momento dell'esportazione di tali medicinali contenenti precursori. Ciò ha portato ad una situazione in cui in alcuni Stati membri le esportazioni e i transiti/trasbordi di preparazioni farmaceutiche e medicinali contenenti precursori di droghe – in particolare efedrina o pseudoefedrina – non sono stati fermati o sequestrati nonostante fosse molto probabile il loro utilizzo per la fabbricazione illecita di stupefacenti.

Sembrano esserci ulteriori mancanze di minor rilievo legate alla legislazione sui precursori nell'ambito del commercio esterno. Fra queste si osservano in particolare la mancanza di flessibilità per le autorità competenti per quanto riguarda il periodo di attesa necessario per ottenere una risposta alle notifiche preventive all'esportazione, la mancanza di procedure di autorizzazione semplificate in caso di spedizioni ripetute fra operatori noti nella Comunità e nei paesi dell'EFTA, nonché la necessità di razionalizzare ulteriormente le procedure di autorizzazione tramite l'informatizzazione delle dogane.

5. RACCOMANDAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO

5.1. Miglioramento dell'applicazione armonizzata della legislazione attuale

In primo luogo è necessario promuovere ed agevolare ulteriormente la condivisione delle pratiche ottimali fra le autorità degli Stati membri, comprese le dogane, e mettere in pratica una reale collaborazione fra le autorità e gli operatori economici. Lo scambio di pratiche ottimali attraverso gruppi di lavoro, seminari, tavole rotonde e esercizi di rintracciamento concentrati su argomenti e/o precursori specifici può essere agevolato a livello comunitario, al fine di sfruttare al meglio fin da subito le pratiche ottimali in atto in alcuni Stati membri e rafforzare in generale i sistemi di controllo.

L'aggiornamento e l'integrazione del documento di orientamento "Domande e risposte" possono contribuire ad uniformare l'interpretazione di alcune delle disposizioni attuali, ad esempio riguardanti l'applicazione delle soglie di registrazione nel caso in cui sostanze classificate siano contenute in miscele, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 273/2004 se confrontato all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 1277/2005, o l'applicazione di criteri uniformi per le miscele contenenti precursori di droghe.

Ciò rafforzerà l'applicazione delle norme comunitarie impedendo allo stesso tempo che i trafficanti concentrino i tentativi di deviazione negli Stati membri in cui l'applicazione delle norme sembra meno precisa e/o le sanzioni più lievi.

5.2. Miglioramento delle segnalazioni

Gli obblighi di segnalazione definiti nell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1277/2005 sono da rivedere allo scopo di raccogliere informazioni più accurate e tempestive riguardo alle notifiche degli operatori. Ciò si può ottenere aumentando la frequenza delle segnalazioni da annuale a semestrale o trimestrale e semplificando la procedura introducendo mezzi elettronici moderni e sicuri per lo scambio di informazioni come, ad esempio, un database europeo riservato.

5.3. Modifica di alcuni obblighi per le sostanze della Categoria 2

Alla luce dei problemi individuati, si ritiene necessario rinforzare i controlli per tutte le sostanze della Categoria 2 o in particolare per l'anidride acetica (precursore essenziale per la produzione di eroina) al fine di garantire che gli operatori che possiedono o commerciano sostanze della Categoria 2 – o l'anidride acetica in particolare – siano soggetti a controlli adeguati in grado di scoraggiare i tentativi di deviazione. Tale risultato si può ottenere in vari modi:

- Modificando il regolamento (CE) n. 273/2004 in modo da rendere obbligatoria la registrazione per gli utilizzatori finali in possesso di sostanze appartenenti alla categoria 2 per uso personale, modificando ad esempio la definizione di "operatore" o di " immissione sul mercato" oppure modificando l'articolo 3.6 che definisce il sistema di registrazione.

- Modificando il regolamento (CE) n. 1277/2005 in modo da introdurre condizioni e procedure di registrazione comuni;

- Modificando l'allegato I del regolamento (CE) n. 273/2004 e di conseguenza l'allegato del regolamento n. 111/2005 in modo da riclassificare l'anidride acetica spostandola dalla categoria 2 alla categoria 1.

5.4. Garanzia di controlli appropriati su preparazioni farmaceutiche/medicinali contenenti efedrina o pseudoefedrina

Senza duplicare le disposizioni amministrative sui produttori, importatori e distributori all'ingrosso di medicinali, è necessario prendere in considerazione un rafforzamento delle disposizioni di controllo relative alle preparazioni mediche e ai medicinali contenenti efedrina o pseudoefedrina che vengono trasbordate o che transitano nell'UE. Per quanto riguarda l'esportazione dei medicinali, alcune disposizioni sono già contenute nella legislazione farmaceutica. Occorre inoltre domandarsi se l'introduzione di disposizioni pratiche specifiche

armonizzate per l'esportazione di medicinali contenenti efedrina o pseudoefedrina e la relativa supervisione da parte delle autorità competenti per i medicinali sarebbe utile o se la legislazione sui precursori di droghe debba fornire la possibilità di fermare le esportazioni di preparazioni mediche/medicinali qualora vi siano basi sufficienti per sospettare che tali sostanze siano destinate alla produzione illecita di droghe.

5.5. Miglioramento e adeguamento degli obblighi procedurali in relazione al rischio di deviazione

Al fine di raggiungere un livello di controlli proporzionato al rischio di deviazione, la procedura relativa alle notifiche preventive all'esportazione deve essere adattata così da permettere alle autorità competenti di agire caso per caso; è inoltre necessario introdurre procedure di autorizzazione semplificate in caso di spedizioni ripetute fra operatori noti nella Comunità e nei paesi dell'EFTA e razionalizzare ulteriormente tali procedure di autorizzazione tramite l'informatizzazione delle dogane.

6. FASI SUCCESSIVE

Le mancanze identificate possono essere affrontate in vari modi, alcuni dei quali richiedono la modifica della legislazione comunitaria. Indipendentemente dalle iniziative che si sceglierà di intraprendere, sarà soprattutto necessario esaminare attentamente l'impatto sugli operatori economici che commerciano legalmente tali sostanze per scopi leciti e la sua efficacia nell'impedire la deviazione di tali sostanze per la fabbricazione illecita di droghe.

Poiché la legislazione attuale è del tutto operativa solo da poco, la Commissione sosterrà, organizzerà e agevolerà prima di tutto le misure che hanno come scopo una migliore applicazione per sfruttare immediatamente le pratiche ottimali individuate.

La Commissione continuerà tuttavia anche a raccogliere le informazioni necessarie al fine di identificare le soluzioni migliori per risolvere eventuali difetti della legislazione e per valutare l'impatto delle soluzioni scelte sia dal punto di vista delle autorità competenti che degli operatori economici.