



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.5.2011
COM(2011) 246 definitivo

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

**Relazione di valutazione intermedia del programma specifico "Prevenzione e
informazione in materia di droga"(DPIP) 2007-2013**

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1.	Scopo e struttura della relazione	3
1.2.	Contesto.....	3
1.2.1.	Obiettivi e priorità.....	3
1.2.2.	Tipi di azioni sostenute	4
1.2.3.	Partecipazione	4
1.2.4.	Gruppi destinatari.....	5
1.2.5.	Accesso al programma DPI.....	5
1.2.6.	Disponibilità.....	5
2.	Attuazione del DPIIP.....	7
2.1.1.	Iniziative della Commissione.....	7
2.1.2.	Sovvenzioni.....	8
3.	Valutazione del DPIIP.....	12
3.1.	Pertinenza del programma DPI.....	12
3.2.	Efficacia del programma DPI.....	13
3.3.	Efficienza del programma DPI.....	14
3.4.	Sostenibilità del programma DPI.....	15
4.	Conclusioni e raccomandazioni	16
4.1.	Maggiore dimensione europea e maggiore valore aggiunto e impatto a livello UE..	16
4.2.	Maggiore efficienza nella gestione del DPIIP.....	17
4.3.	Maggiore diffusione e miglior uso dei risultati.....	17

1. INTRODUZIONE

1.1. Scopo e struttura della relazione

Conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della decisione n. **1150/2007/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio¹ (di seguito "*atto di base*"), questa relazione presenta i risultati ottenuti nel corso dell'attuazione del **programma Prevenzione e informazione in materia di droga** (*Drug prevention and information programme*, di seguito "**DPIP**" o "**programma DPI**") dalla sua approvazione avvenuta il 25 settembre 2007. In base alle conclusioni dell'analisi qualitativa e quantitativa dell'attuazione del DPIP, ai più importanti risultati conseguiti, tenuto conto al tempo stesso delle principali sfide in quest'ambito, la relazione presenta delle raccomandazioni per il restante periodo d'attuazione.

Nell'analisi qualitativa e quantitativa la Commissione è stata assistita da un contraente esterno². Le conclusioni dello studio svolto dal contraente si sono basate sull'analisi di documenti, su colloqui con le parti interessate, su studi di casi e su un'inchiesta fra i beneficiari del finanziamento. L'inchiesta ha incluso sia i beneficiari di sovvenzioni di azioni che di sovvenzioni di funzionamento nell'ambito degli inviti a presentare proposte 2007 e 2008, nonché i partner dei beneficiari delle sovvenzioni alle azioni che erano parti delle convenzioni di sovvenzione.

1.2. Contesto

1.2.1. Obiettivi e priorità

Il programma DPI fa parte della strategia antidroga dell'UE 2005-2012, volta a ridurre significativamente i danni sociali e alla salute provocati dal consumo e dal commercio di droghe illecite. Il programma contribuisce all'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione della salute umana e di ridurre gli effetti nocivi della droga sulla salute. Gli **obiettivi generali** del programma sono: prevenire e ridurre il consumo di droga, la tossicodipendenza e gli effetti nocivi connessi; contribuire a migliorare l'informazione sul consumo di droga e sostenere l'attuazione della strategia antidroga dell'UE 2005-2012.

Gli obiettivi generali sono definiti più dettagliatamente dai tre seguenti **obiettivi specifici**:

- (a) promuovere azioni transnazionali per:
 - (a) costituire reti multidisciplinari;
 - (b) assicurare lo sviluppo della base delle conoscenze, lo scambio di informazioni e l'individuazione e la diffusione delle buone prassi, anche mediante
 - (c) la formazione, le visite di studio e gli scambi di personale;

¹ Decisione n. 1150/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 settembre 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico "Prevenzione e informazione in materia di droga" nell'ambito del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia".

² Lo studio è stato preparato dallo *European Evaluation Consortium*. Al momento dell'assegnazione era ancora in corso la conclusione delle convenzioni di sovvenzione di azioni nell'ambito dell'invito a presentare proposte 2009/2010. Questi beneficiari non sono pertanto stati inclusi nello studio.

- (d) sensibilizzare il pubblico ai problemi sanitari e sociali provocati dal consumo di droghe e incoraggiare un dialogo aperto per migliorare la comprensione di tale fenomeno; e
 - (e) sostenere misure volte a prevenire il consumo di droga, anche affrontando il problema della riduzione dei danni collegati alla droga e dei metodi di trattamento, tenendo in considerazione le conoscenze scientifiche più avanzate;
- (b) coinvolgere la società civile nell'attuazione e nello sviluppo della strategia antidroga dell'UE e dei relativi piani d'azione;
 - (c) controllare, attuare e valutare le specifiche azioni nell'ambito dei piani d'azione contro la droga 2005-2008 e 2009-2012.

1.2.2. *Tipi di azioni sostenute*

Al fine di conseguire gli obiettivi generali e specifici sopra definiti, il DPIIP sostiene i seguenti tipi di azione:

- (a) **iniziative della Commissione - azioni specifiche della Commissione**, quali studi e ricerche, sondaggi e inchieste, elaborazione di indicatori e metodologie comuni, raccolta, sviluppo e diffusione di dati e statistiche, seminari, conferenze e riunioni di esperti, organizzazione di campagne ed eventi pubblici, sviluppo ed aggiornamento di siti web, preparazione e diffusione di materiale informativo, supporto e gestione di reti di esperti nazionali, attività di analisi, di monitoraggio e di valutazione;
- (b) **progetti transnazionali specifici di interesse per l'Unione europea** presentati da almeno due Stati membri o da almeno uno Stato membro ed un altro Stato, che può essere un paese in via di adesione o un paese candidato; oppure
- (c) **attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse generale europeo** nel quadro degli obiettivi generali del programma, alle condizioni stabilite nel programma di lavoro annuale.

Il finanziamento da parte dell'Unione assume la forma di **contratti di appalto pubblico** nel caso delle iniziative della Commissione, mentre gli altri due tipi di azioni sono finanziati con **sovvenzioni di azioni e sovvenzioni di funzionamento**.

1.2.3. *Partecipazione*

Al DPIIP possono partecipare tutti e 27 gli Stati membri dell'UE. Possono partecipare anche altri paesi alle seguenti condizioni:

- (d) paesi EFTA che aderiscono all'accordo SEE, conformemente alle disposizioni di tale accordo;
- (e) paesi candidati e paesi dei Balcani occidentali che partecipano al processo di stabilizzazione e associazione, conformemente alle condizioni previste negli accordi di associazione o nei loro protocolli aggiuntivi relativi alla

partecipazione a programmi dell'Unione, conclusi o da concludere con tali paesi;

- (f) i paesi candidati che non partecipano al programma possono essere associati, qualora ciò sia utile alla loro preparazione all'adesione, o possono esserlo altri paesi terzi od organizzazioni internazionali che non partecipano al programma, qualora ciò sia in linea con gli obiettivi dei progetti.

In base a tali principi, hanno partecipato (come partner associati) a progetti transnazionali finanziati nell'ambito del programma di lavoro annuale 2007 due organizzazioni dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e una della Croazia. A parte questo caso, nei primi tre anni di attuazione del DPIIP nessun paese candidato o paese dei Balcani occidentali ha partecipato al programma.

1.2.4. Gruppi destinatari

Il DPIIP è rivolto a tutti i gruppi direttamente o indirettamente interessati dal fenomeno della droga. Per quanto riguarda la droga, i gruppi a rischio da considerarsi gruppi destinatari sono i giovani, le donne, i gruppi vulnerabili e le persone che vivono in aree socialmente svantaggiate. Altri gruppi destinatari includono gli insegnanti e gli educatori, i genitori, gli assistenti sociali, le autorità locali e nazionali, il personale medico e paramedico, il personale giudiziario, le autorità incaricate dell'applicazione della legge e le autorità penitenziarie, le organizzazioni non governative, i sindacati e le comunità religiose.

1.2.5. Accesso al programma DPI

Il programma DPI è aperto alla partecipazione di organizzazioni e istituzioni pubbliche o private, autorità locali al livello pertinente, dipartimenti universitari e centri di ricerca, che operano nel settore dell'informazione e prevenzione del consumo di droga, ivi compreso il settore della riduzione e del trattamento dei danni causati dalla droga. Gli organismi e le organizzazioni a scopo di lucro possono partecipare soltanto in associazione con organizzazioni senza scopo di lucro o statali.

1.2.6. Disponibilità

L'articolo 12 dell'atto di base prevedeva una dotazione finanziaria complessiva di **21 350 000 EUR** per l'attuazione del programma DPI per il periodo 2007-2013. La prevista modalità di erogazione del finanziamento era di rate annue uguali di 3 050 000 EUR. Questo importo annuo disponibile include gli stanziamenti per coprire i costi amministrativi della gestione del programma pari a 50 000 EUR all'anno. Oltre ai fondi messi a disposizione dal bilancio dell'UE, contribuiscono al DPIIP anche i paesi EFTA/SEE in base a un memorandum d'intesa.

Nel periodo in esame la maggior parte dei fondi (78%) sono stati destinati a sovvenzioni di funzionamento e a sovvenzioni di azioni, mentre le iniziative della Commissione hanno rappresentato meno di un terzo (22%) dei fondi concessi:

Anno	Totale	Sovvenzioni di azioni	Sovvenzioni di funzionamento	Iniziative Commissione
2007	3 000 000	2 250 000	0	750 000
2008	3 071 700	2 221 700	500 000	350 000
2009	3 071 700	2 471 700	0	600 000
2010	3 075 600	1 717 600	400 000	958 000

2. ATTUAZIONE DEL DPIIP

Data la tardiva adozione dell'atto di base, il 25 settembre 2007, l'effettiva attuazione del programma è potuta cominciare solo nel 2008. Pur essendo stato approvato un programma di lavoro annuale per l'esercizio finanziario 2007, gli stanziamenti sono stati utilizzati solo dal 2008 in poi. Questa situazione ha avuto ripercussioni negative sulla periodicità annuale dell'attuazione e ha creato un intervallo di un anno nell'esecuzione. È stato tuttavia possibile compensare questa situazione non pubblicando inviti a presentare proposte nel 2009.

2.1.1. Iniziative della Commissione

Dal 2007 sono state finanziate complessivamente 18 azioni rientranti nella categoria delle iniziative della Commissione. Ciascuna di esse ha contribuito in maniera significativa all'attuazione della strategia antidroga dell'UE e dei relativi piani d'azione in materia di lotta contro la droga. Il DPIIP svolge un ruolo importante nell'implicazione della società civile: i fondi del DPIIP hanno sostenuto l'Azione europea sulla droga (AED), che offre alla società civile europea una piattaforma per impegnarsi rispetto al problema del consumo di droga e ai rischi connessi all'abuso di stupefacenti. La Commissione ha condotto una vasta campagna di informazione sull'Azione europea sulla droga: sono state organizzate tre grosse manifestazioni a Berlino, Londra e Varsavia ed è stato creato un sito Internet per garantire il funzionamento dell'AED. Attraverso l'organizzazione di tre riunioni plenarie e vari incontri di esperti, la Commissione ha sostenuto il funzionamento del Forum della società civile sulla droga.

La ricerca svolge un ruolo di primo piano nel sostenere politiche in materia di droga basate su dati probanti e nell'elaborare le risposte necessarie per ridurre gli effetti nocivi, sia sulla salute che sociali, del consumo di stupefacenti nelle nostre società. Per sviluppare una strategia UE per la ricerca nel campo della droga sono state finanziate due importanti azioni. Tanto l'analisi comparativa della ricerca sulle droghe illecite nell'Unione europea (*"The comparative analysis of the illicit drug research in the EU"*), quanto la grande conferenza per individuare e colmare le lacune nel settore della ricerca (finanziate rispettivamente nell'ambito dei programmi di lavoro annuali del 2007 e del 2008) sono stati considerate pietre miliari e sono servite all'elaborazione dell'attuale quadro di ricerca a livello UE in questo settore.

Nel contesto dei programmi di lavoro annuali 2007 e 2010 sono stati finanziati altri due studi: il primo relativo all'analisi dettagliata del funzionamento del mercato mondiale delle droghe illecite (*"The detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs"*), allo scopo di colmare le profonde lacune relative alle conoscenze delle effettive dinamiche di tale mercato, e il secondo riguardante l'elaborazione di un quadro UE per stabilire norme minime di qualità e parametri di riferimento per la riduzione della domanda di droga, al fine di sostenere gli sforzi della Commissione volti a creare un consenso a livello europeo in questo settore, come previsto dai piani d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga. La Commissione ha inoltre sostenuto la costituzione di un gruppo di esperti specializzati nel campo di quest'ultimo studio.

2.1.2. Sovvenzioni

Sostegno a progetti transnazionali specifici di interesse dell'Unione (sovvenzioni di azioni) e alle attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale (sovvenzioni di funzionamento)

Con i fondi previsti per le categorie di sovvenzioni dei programmi di lavoro annuali 2007-2010, il DPIP ha sostenuto attività portate avanti principalmente da organizzazioni non governative (ONG) e università. A parte alcune eccezioni, gli enti locali e regionali sono stati associati ai progetti solo in qualità di partner. Le amministrazioni nazionali hanno partecipato come partner associati in alcuni casi selezionati. Complessivamente, **143** organizzazioni di **27 paesi** hanno partecipato alle attività finanziate³ come beneficiari di una sovvenzione di funzionamento, coordinatori di progetti, partner di progetti o parti associate. *Le parti associate non sono beneficiari diretti delle sovvenzioni e non sono parti delle convenzioni di sovvenzione, ma contribuiscono alle attività e ne beneficiano indirettamente.*

136 organizzazioni partecipanti, ossia il **95%**, sono stabilite in uno Stato membro dell'UE, e sono rappresentati complessivamente **23 Stati membri**. Non ha partecipato finora alcuna organizzazione di IE, CY, LU e MT, anche se in alcune delle attività potrebbero intervenire cittadini di questi paesi (ad es. campagne di diffusione). Nonostante la possibilità prevista nell'atto di base e il contributo annuo fornito al programma, nessuna organizzazione di paesi EFTA/SEE ha partecipato.

Nonostante i **risultati molto positivi in termini di copertura UE**, il DPIP soffre attualmente di uno squilibrio geografico. La maggioranza (82) delle organizzazioni partecipanti (inclusi i partner associati) erano stabilite in cinque Stati membri (IT 17%, UK 10%, DE 13%, ES 6%, BE 6%). Questa proporzione è quasi identica a quella dei paesi d'origine dei beneficiari diretti delle sovvenzioni. Sui 112⁴ beneficiari di sovvenzioni (beneficiari di sovvenzioni di funzionamento, coordinatori di sovvenzioni di azioni e partner), il 54% proveniva da cinque Stati membri (IT 18%, UK 12%, DE 11%, ES 6%, BE 6%).

Sovvenzioni di funzionamento

Complessivamente sono stati pubblicati **tre inviti relativi a sovvenzioni di funzionamento**. I

candidati potevano presentare una richiesta di finanziamento per l'attuazione dei loro programmi annuali di attività nel 2008, 2010 e 2011 (programma di lavoro annuale 2011).	SOVVENZIONI DI FUNZIONAMENTO	2008	2010	2011
	Numero di domande ricevute	16	19	4
	Numero di richieste ammissibili	13	5	n.d.
	Numero di proposte selezionate	5	4	n.d.
	Importo complessivo dei fondi stanziati	500 000 EUR	400 000 EUR	400 000 EUR.
	Importo complessivo delle sovvenzioni richieste	1 029 632 EUR	1 318 474,56 EUR	n.d.
	Importo complessivo delle sovvenzioni concesse	409 429 EUR	219 788,38 EUR	n.d.

³ Inclusi gli inviti a presentare proposte 2007, 2008 e 2009/2010.

⁴ Varie organizzazioni hanno partecipato a più di un progetto o hanno beneficiato di una sovvenzione di funzionamento durante i primi quattro anni del DPIP. Queste organizzazioni sono state prese in conto solo una volta ai fini del calcolo del numero totale di beneficiari delle sovvenzioni.

In risposta a questi tre inviti sono state ricevute complessivamente **39 domande**, e sono state **selezionate nove organizzazioni**. La valutazione delle domande presentate per l'esercizio finanziario 2011 era ancora in corso al momento della stesura della presente relazione.

Le condizioni finanziarie relative alle sovvenzioni di funzionamento sono rimaste invariate durante tutto il periodo interessato. L'importo massimo disponibile per le sovvenzioni è stato di 100 000 EUR, e il contributo UE al bilancio di funzionamento totale ammissibile dei candidati non poteva superare l' 80%.

Sovvenzioni di azioni

Per il sostegno finanziario a **progetti transnazionali**, le organizzazioni interessate hanno potuto rispondere a **tre inviti a presentare proposte**. Data la tardiva adozione dell'atto di base, il primo

	SOVVENZIONI DI AZIONI	2007	2008	2009/2010
invito a presentare proposte nell'ambito del programma di lavoro	Numero di domande ricevute	39	59	66
	Numero di richieste ammissibili	33	41	53
	Numero di proposte selezionate	9	6	10
	Importo complessivo dei fondi	2 250 000 EUR	2 221 700 EUR	4 189 300 EUR
	Importo complessivo delle sovvenzioni	11 610 036,34 EUR	13 850 005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
	Importo complessivo delle sovvenzioni	2 181 947,85 EUR	2 116 748,04 EUR	3 889 295,44 EUR

annuale 2007 è stato pubblicato nel 2008. Analogamente, l'invito nell'ambito del programma di lavoro annuale 2008 è stato pubblicato solo nel 2009. Per compensare questo sfasamento temporale, il terzo invito, pubblicato nel 2010, ha cumulato gli stanziamenti previsti per le sovvenzioni di azioni per due anni (2009 e 2010). Di conseguenza, mentre il finanziamento disponibile per i due primi inviti era quasi identico (circa 2,2 milioni di euro), gli stanziamenti sono quasi raddoppiati nel 2009/2010.

L'aumento nel numero di domande rivela un interesse sempre maggiore per il DPIIP. La

Commissione ha vagliato complessivamente **164 domande di sovvenzioni di azioni**. Sulle **127 proposte ammissibili**, il bilancio ha permesso di **finanziarne 25**. L'importo complessivo delle sovvenzioni

	Bilancio totale in EUR	Importo complessivo delle sovvenzioni in EUR	Contributo CE %
Total e 2007	2 789 586,16	2 181 947,85	78%
Total e 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70%
Total e 2009/2010	5 114 243,88	3 889 295,44	76%
Totale	10 937 946,31	8 187 991,33	75%

concesse alle proposte è stato di **8,187 milioni di euro**, che rappresentano un contributo totale del **75%** ai costi complessivi di attuazione delle azioni.

Mentre nel 2007 non è stato fissato alcun tetto massimo per le sovvenzioni erogabili, nell'ambito dell'invito 2008 ne è stato introdotto uno di 500 000 EUR, mantenuto anche nell'invito 2009/2010. Le domande di finanziamento inferiori ai 75 000 EUR sono state respinte.

	Dotazione totale in EUR	Importo complessivo delle sovvenzioni in EUR	Contributo UE %	Durata (mesi)	L'importo medio delle sovvenzioni richieste è stato di 328 000 EUR, un importo ben al di sopra del limite
Media 2007	309 954,02	242 438,65	79	28,33	sopra del limite minimo. L'importo più basso concesso è stato di 120 000 EUR, mentre la maggior parte delle sovvenzioni si è collocata fra i 300 000 EUR e il limite massimo. La maggior parte dei coordinatori di progetto, per quanto riguarda le proposte selezionate, sono ONG (48%), e università od enti gestiti da università (40%). Solo il 12% dei coordinatori appartengono alla pubblica amministrazione locale/regionale.
Media 2008	505 686,05	352 791,34	75	28,50	
Media 2009/2010	511 424,39	388 929,54	77	23,60	
Media totale	442 353,83	328 053,18	77	26,81	

L'importo medio delle sovvenzioni richieste è stato di 328 000 EUR, un importo ben al di sopra del limite minimo. L'importo più basso concesso è stato di 120 000 EUR, mentre la maggior parte delle sovvenzioni si è collocata fra i 300 000 EUR e il limite massimo. La maggior parte dei coordinatori di progetto, per quanto riguarda le proposte selezionate, sono ONG (48%), e università od enti gestiti da università (40%). Solo il 12% dei coordinatori appartengono alla pubblica amministrazione locale/regionale.

Per quanto riguarda la dimensione dei progetti, si è registrato un leggero aumento sia in termini di numero di partner	Anno	beneficiari	organizzazioni d'attuazione	Numero medio di Stati membri UE interessati
	2007	3,7	5,3	4
	2008	6	7,8	5,6
	2009/2010	5,8	6,4	5,1
	Totale	5,2	6,5	4,9

che di Stati membri UE interessati. Tutti i progetti selezionati nell'ambito dell'invito 2007 relativo alle sovvenzioni di azioni sono cominciati nel 2009.

3. VALUTAZIONE DEL DPIIP

La valutazione del programma si è articolata intorno alle quattro categorie seguenti: (1) pertinenza; (2) efficacia; (3) efficienza e (4) sostenibilità.

3.1. Pertinenza del programma DPI

Le droghe illecite sono un complesso problema sociale che richiede un approccio a lungo termine, integrato e multidisciplinare. Dal sopra menzionato studio sull'evoluzione del mercato mondiale delle droghe illecite⁵ non è emerso alcun segno di miglioramento nel periodo esaminato. In alcuni paesi il problema si è ridotto ma in altri si è acuito, e in alcuni casi considerevolmente. Stando alle relazioni annuali dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze⁶, l'abuso di droga costituisce ancora un grave problema sanitario nell'UE. **Dalla sua adozione, nel 2007, gli obiettivi del DPIIP sono rimasti molto pertinenti.** Insieme ai settori e attività prioritari del DPIIP, i suoi obiettivi rispondono in modo molto preciso alle esigenze, ai problemi e alle questioni dei gruppi destinatari.

Il coinvolgimento della società civile è un obiettivo chiave del Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga. Il Piano d'azione indica come una delle questioni principali, l'esigenza di aumentare l'impegno della società a ridurre il consumo di droga, riferendosi alla necessità di rafforzare i legami fra i cittadini e le istituzioni creati da loro e per loro. **Il DPIIP è particolarmente adatto alla realizzazione di questo obiettivo.**

Vi è un chiaro legame fra le attività realizzate, le misure figuranti nei programmi di lavoro annuali e gli obiettivi generali del programma. Tutte le attività portate avanti si richiamano ad uno o più dei settori prioritari menzionati nei programmi annuali.

Il valore aggiunto del DPIIP è elevato. L'intervento dell'UE rafforza la lotta contro il consumo di droga e la prevenzione della tossicodipendenza promuovendo le iniziative transnazionali di scambio di conoscenze e migliorando la visibilità e la credibilità delle attività realizzate.

Dato il carattere sfaccettato e globale del fenomeno della droga, vari strumenti finanziari comunitari sostengono le iniziative dell'UE nel settore delle droghe illecite e vanno a completare i finanziamenti previsti nell'ambito del DPIIP. Il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" 2007-2013 (ISEC)⁷ sostiene i progetti di lotta contro il traffico di stupefacenti e che contribuiscono a mettere in pratica la politica di riduzione dell'offerta prevista dalla strategia antidroga dell'UE e dai suoi piani d'azione, incluso nei seguenti settori: mercati della droga, produzione, traffico e criminalità legata alla droga.

⁵ JLS/2007/C4/005 — Analisi dettagliata del funzionamento del mercato mondiale delle droghe illecite e dei provvedimenti per ridurlo.

⁶ Relazione annuale 2010 dell'OEDT.

⁷ 125/2007/GAI.

Poiché l'abuso di stupefacenti è un cruciale problema sociale e sanitario nell'Unione e al di là delle sue frontiere, uno dei settori prioritari del programma UE sulla sanità pubblica⁸ è adottare misure relative ai determinanti che comportano dipendenza, come il fumo, l'alcol, le droghe illegali e i medicinali usati impropriamente. Questo programma sostiene anche progetti per la riduzione dei danni alla salute associati alla tossicodipendenza.

Il settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo sostiene la ricerca su ampia scala nel campo della droga. Nel 2009, nell'ambito del programma di scienze socioeconomiche e di scienze umane del Settimo programma quadro di ricerca (7° PQ), la Commissione ha pubblicato un invito a presentare proposte di ricerca sulle dipendenze, con un contributo minimo dell'UE di 6,5 milioni di euro. Allo scopo di sostenere le attività di ricerca congiunte fra gli Stati membri, la Commissione ha stanziato 2 milioni di euro per la creazione di una rete dello spazio europeo di ricerca (ERA-NET) in materia di droga. Il programma per la sicurezza 2010 previsto dal 7° PQ include un invito a presentare proposte sugli effetti involontari delle politiche antidroga e il loro impatto sulla sicurezza dell'Unione. Nel 2010, nell'ambito della tematica "Salute" del 7° PQ, è stato inoltre pubblicato un invito a presentare proposte per grandi progetti di collaborazione (da 6 a 12 milioni di euro) in materia di "disturbi da assuefazione". La dimensione esterna della politica antidroga è sostenuta dai pertinenti strumenti finanziari.

Anche se una complementarità fra i vari programmi e le varie iniziative appare piuttosto evidente, questa **frammentazione** comporta anche il rischio di sovrapposizioni (ad esempio, fra il DPIP e il programma sulla sanità pubblica) o lacune, e ha inoltre ostacolato la Commissione e i potenziali beneficiari nello sfruttare al massimo i finanziamenti UE in questo settore. Benché l'atto di base consenta⁹ di condividere risorse con altri strumenti dell'Unione ai fini dell'attuazione di azioni rispondenti agli obiettivi di tutti i programmi, durante i primi tre anni d'applicazione del DPIP questa possibilità non è stata sfruttata.

3.2. Efficacia del programma DPI

Nel momento in cui si è proceduto alla valutazione, solo pochissime attività erano state portate a termine. Di conseguenza, sull'efficacia del programma DPI possono essere tratte solo conclusioni molto limitate. Tuttavia, i progetti e i programmi d'azione finanziati dal DPIP hanno già dato il via a una serie di attività e hanno prodotto risultati concreti, fornendo solidi elementi ai fini dell'attuale analisi. Le conclusioni della valutazione indicano che i progetti finanziati possono contribuire in maniera significativa agli obiettivi del DPIP.

Benché il DPIP abbia raggiunto risultati positivi per quanto riguarda il numero di paesi partecipanti, vi è ancora margine per miglioramenti a livello della creazione di un valore aggiunto reale e duraturo attraverso i progetti.

Pur essendo l'unico strumento specializzato per il sostegno di questo settore, e pur avendo obiettivi generali ambiziosi soprattutto per quanto riguarda le attività di prevenzione e di riduzione del danno, le risorse finanziarie del PDID sono le più limitate in confronto a quelle degli altri programmi sopra menzionati. Attualmente, il programma non riesce a soddisfare le proprie esigenze di finanziamento. Benché la durata massima dei progetti sia stata ridotta da

⁸ Atto di base: decisione n. 1350/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che istituisce un secondo programma d'azione comunitaria in materia di salute (2008-13).

⁹ In particolare i programmi generali "Sicurezza e tutela delle libertà", "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" e il settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo.

tre anni a due anni, la dotazione finanziaria prevista per il DPIP non consente il finanziamento di più di dieci progetti all'anno. Anche la dimensione dei progetti, in termini di numero di organizzazioni partecipanti, è limitata dai fondi disponibili. Per **rafforzare il programma**, affinché possa raggiungere risultati duraturi a livello UE, è **necessario incrementarne le risorse finanziarie**.

Anche se non sono stati rilevati grossi ostacoli nella realizzazione delle attività, i promotori dei progetti hanno incontrato difficoltà procedurali e sostanziali. Fra le maggiori **difficoltà procedurali**, le parti interessate hanno indicato gli ostacoli legati alla mancanza di flessibilità per quanto riguarda la riassegnazione delle spese nell'ambito dei progetti e la lentezza nell'erogazione dei finanziamenti. Benché i partenariati siano ritenuti positivi per le attività e i progetti del programma, il coordinamento delle varie organizzazioni partner, di paesi diversi e con diversi profili, ha richiesto considerevoli sforzi. In alcuni casi si sono verificati ritardi a causa di problemi derivanti dalle normative nazionali riguardanti la partecipazione di esperti e di altri soggetti ai gruppi di riflessione.

Quanto alle **difficoltà sostanziali**, si è rivelata talvolta problematica l'implicazione dei gruppi vulnerabili, così come è stato impegnativo coinvolgere il settore pubblico e reclutare partecipanti per la valutazione delle necessità. Di conseguenza, è stato impossibile associarli al progetto nel suo insieme. Non è stato inoltre facile svolgere le ricerche nelle carceri a causa dell'accesso limitato. Un problema ancora più importante si è rivelata la difficoltà, a livello operativo, di monitorare e valutare l'impatto dei risultati.

Se ci si basa sull'analisi delle strategie di diffusione proposte, il risultato previsto non è del tutto soddisfacente, tenuto conto che pochi progetti sono stati portati a termine. Se ne può concludere che, nella maggioranza dei casi, la portata delle azioni raramente va al di là dei partner del progetto, benché vi siano comunque alcuni esempi positivi di presentazione dei risultati dei progetti in occasione di grossi eventi professionali internazionali. La strategia di diffusione più comune è la creazione di un sito internet specializzato per il progetto, o la pubblicazione di informazioni su un sito web già esistente del coordinatore o dei partner. Poiché non vi sono condizioni prestabilite quanto al tipo di informazioni da fornire sul programma e alla lingua di tali informazioni, il livello di comunicazione varia a seconda dei singoli progetti. Altrettanto variabile è la visibilità del sostegno dell'Unione. Tutte le organizzazioni beneficiarie soddisfano comunque i requisiti minimi.

Non vi è attualmente alcuna strategia centralizzata relativa alla comunicazione dei risultati ottenuti in seguito alla realizzazione dei progetti o delle attività finanziate nell'ambito del DPIP.

3.3. Efficienza del programma DPI

Dai risultati dell'indagine fra i beneficiari delle sovvenzioni emerge una **soddisfazione generale per la gestione del DPIP da parte della Commissione**.

I candidati hanno accolto favorevolmente l'introduzione della **procedura di presentazione delle domande on-line**, supportata dal 2008 dal sistema di gestione elettronica delle sovvenzioni PRIAMOS. L'introduzione della procedura elettronica ha alleggerito l'onere amministrativo per i candidati nonché i costi della presentazione della domanda. L'indagine ha inoltre rivelato che, in generale, i beneficiari ritengono utili gli **orientamenti e il sostegno forniti dalla Commissione nella fase della candidatura e durante tutto lo svolgimento delle attività**.

Nonostante la valutazione complessivamente positiva, sono state comunque individuate delle **carenze**.

Benché la Commissione abbia in generale fornito orientamenti chiari, sono emersi dei problemi a causa del lungo lasso di tempo necessario per rispondere alle domande sull'ammissibilità delle spese. **Le disposizioni relative alla comunicazione dei progressi e dei risultati sono state considerate adeguate, chiare e di facile comprensione.** D'altro lato, i beneficiari hanno incontrato alcune difficoltà e hanno espresso preoccupazioni in merito all'**eccessiva burocrazia** legata ai rendiconti finanziari così come alla mancanza di flessibilità in caso di cambiamenti alle domande iniziali.

Il difetto più grave è comunque la **lentezza della procedura di assegnazione** delle sovvenzioni. Questo ha sensibili ripercussioni sull'inizio puntuale dei progetti e spesso porta alla necessità di modificare la proposta originaria. Il problema riguarda in particolare le sovvenzioni di funzionamento che dovrebbero sostenere i costi operativi di un'entità per uno specifico esercizio di bilancio. Non vi è pertanto alcuna flessibilità a livello di (ri)programmazione delle attività.

Non si tratta solo di un problema operativo per i beneficiari delle sovvenzioni, ma anche di ripercussioni negative sui risultati del DPIIP rispetto alle effettive priorità politiche.

Benché l'introduzione del sistema di gestione elettronica delle sovvenzioni abbia in qualche modo semplificato la procedura liberando risorse della Commissione, specialmente al livello delle mansioni amministrative legate al trattamento e alla registrazione materiale delle domande, la procedura non è stata accelerata in modo significativo. Gli elementi della procedura imposti dall'atto di base (consultazione degli Stati membri e diritto di controllo del Parlamento europeo) e le esigenze amministrative del trattamento di un gran numero di documenti giustificativi rimangono un ostacolo considerevole.

Inoltre, la gestione di questo lungo processo amministrativo sottrae preziose risorse che potrebbero essere destinate ad attività di monitoraggio o di orientamento più sostanziali, o alla diffusione e all'uso dei risultati dei progetti. Questo aspetto è stato anche uno dei punti sollevati in modo ricorrente dai beneficiari a proposito della gestione della Commissione.

3.4. Sostenibilità del programma DPI

La questione della sostenibilità è tanto più importante in quanto la crisi economica ha eroso i fondi destinati alla politica nazionale di lotta contro la droga. Questa conclusione della relazione della Commissione sul Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2009 – 2012)¹⁰ è stata confermata dall'indagine svolta presso i beneficiari delle sovvenzioni nell'ambito degli inviti 2007 e 2008.

La valutazione ha indicato che i progetti dipendono in larga misura dal finanziamento UE per quanto riguarda lo svolgimento delle attività e per ottenere effetti sul campo. I beneficiari delle sovvenzioni incontrano difficoltà nel trovare cofinanziamenti presso altre istituzioni ed organizzazioni, oltre che per assicurarsi un finanziamento continuo da parte della Commissione e di altre istituzioni nazionali ed internazionali. Ciò vale in particolare per le

¹⁰ COM(2010) 630 definitivo – Relazione della Commissione - Valutazione 2010 sui progressi compiuti nell'ambito del Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2009-2012), SEC(2010) 1321.

organizzazioni più piccole, come le ONG o le associazioni, che hanno risorse finanziarie limitate. Benché la maggior parte delle parti implicate nella realizzazione delle attività del DPIIP abbia dichiarato di essere impegnate a trovare nuove prospettive di finanziamento, nella maggioranza dei casi altre fonti di finanziamento non si sono dimostrate accessibili.

Complessivamente, i progetti hanno elaborato attività e strumenti che sul lungo periodo si potrebbero automantenere. Fra gli esempi di risultati sostenibili ottenuti nel quadro del DPIIP si possono citare la creazione e il consolidamento di partenariati transnazionali e l'elaborazione di guide e pubblicazioni.

Le conclusioni della valutazione mostrano altresì che i partenariati costituiti e consolidati nel quadro del DPIIP possono continuare ad esistere anche una volta terminato il finanziamento della Commissione, e possono sfociare, in un futuro prossimo, in nuove attività.

Infine, dato che i progetti si concentrano sugli strumenti che possono essere usati per rispondere alle necessità fondamentali dei gruppi destinatari, è ragionevole presumere che l'impatto del DPIIP (in tutto o almeno in parte) sarà duraturo e che il pubblico sarà in grado di utilizzare i risultati ottenuti grazie alle attività realizzate.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La valutazione intermedia ha confermato la rilevanza del DPIIP, dimostrando che sia gli obiettivi generali che quelli specifici sono pertinenti rispetto alle necessità e ai problemi dei gruppi destinatari. Ha inoltre concluso che, nei primi tre anni d'attuazione, il programma DPIIP ha avuto il pregio di raggiungere alcuni degli obiettivi inizialmente stabiliti, e ha dimostrato di essere potenzialmente in grado di conseguire buoni risultati nel settore in questione nonostante le limitate risorse finanziarie.

Le limitate risorse finanziarie stanno tuttavia impedendo il conseguimento di un impatto su vasta scala con una forte dimensione europea, e questo ha anche limitato il numero delle organizzazioni partecipanti. Per **rafforzare il programma** in modo che possa conseguire risultati duraturi a livello UE è **necessario incrementarne le risorse finanziarie**, nella prospettiva di un eventuale futuro strumento finanziario completo nel settore della lotta antidroga.

Le conclusioni della valutazione hanno confermato che nessuna grossa difficoltà impedisce la riuscita esecuzione del programma. Tuttavia, per massimizzare il potenziale del DPIIP nel suo quadro esistente, per rafforzarne l'impatto e per ottimizzarne l'attuazione, sono necessari alcuni adattamenti, per i quali la Commissione propone le misure esposte in appresso.

4.1. Maggiore dimensione europea e maggiore valore aggiunto e impatto a livello UE

Per favorire la visibilità dei programmi e per garantire che l'impatto dei progetti non sia limitato a livello locale o regionale, occorre promuovere progetti più vasti e più elaborati, con un maggiore valore aggiunto europeo e un'accresciuta sostenibilità. Per portare avanti attività a forte dimensione europea e di ampia portata e sostenibilità, le possibilità di finanziamento del DPIIP devono essere ottimizzate e i limitati fondi disponibili devono venir concentrati su azioni pluriennali realizzate da vari partner. A questo fine la Commissione valuterà il valore aggiunto delle sovvenzioni di funzionamento concesse a organizzazioni solo per un esercizio di bilancio, che, finora, hanno avuto solo un impatto limitato.

Occorre che la Commissione rafforzi ulteriormente le sinergie fra gli strumenti finanziari che sostengono gli obiettivi della strategia antidroga dell'UE. Devono essere migliorate la cooperazione e la comunicazione fra i programmi (in particolare fra ISEC e DPIIP e fra DPIIP e il programma sulla sanità pubblica) a livello di programmazione, nella fase di elaborazione dei programmi di lavoro annuali, per evitare doppioni e per permettere ai beneficiari di formulare le domande in modo più mirato.

4.2. Maggiore efficienza nella gestione del DPIIP

Le procedure amministrative lunghe e onerose sono state individuate come i maggiori ostacoli alla riuscita del programma. La Commissione prenderà quindi delle misure per ridurre il lasso di tempo che intercorre fra la pubblicazione degli inviti a presentare proposte e l'effettiva conclusione delle convenzioni di sovvenzione, allo scopo di accelerare l'erogazione dei finanziamenti. Intende inoltre affrontare la questione degli obblighi procedurali imposti dall'atto di base, in particolare la consultazione del comitato DPIIP e del Parlamento europeo sull'esito della selezione dei beneficiari delle sovvenzioni. Tale questione va peraltro esaminata nel contesto delle future prospettive finanziarie.

È stato confermato che l'abolizione della presentazione delle candidature su supporto cartaceo ha avuto un effetto positivo sulla gestione del programma ed è stata accolta favorevolmente dai destinatari. Il nuovo sistema PRIAMOS ha confermato la propria utilità e il forte potenziale per diventare un'interfaccia integrata di comunicazione con i candidati e i beneficiari. La Commissione prenderà misure supplementari per migliorarne le funzioni e la rapidità in modo da facilitare il trasferimento progressivo, verso tale sistema, dell'intero processo di gestione delle sovvenzioni.

4.3. Maggiore diffusione e miglior uso dei risultati

La valutazione ha individuato alcune lacune in relazione all'utilizzo dei risultati dei progetti finanziati dal DPIIP. È stato indicato che l'introduzione di un accesso centrale ai risultati per il pubblico non solo contribuirebbe a realizzare uno degli obiettivi specifici del programma, ma permetterebbe anche l'elaborazione di progetti migliori. Ciò aiuterebbe i beneficiari attuali e futuri, così come la Commissione, ad evitare doppioni e permetterebbe di basare i lavori futuri su quanto già realizzato.