



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.12.2021
COM(2021) 807 final

2021/0417 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sessantacinquesima sessione della commissione Stupefacenti sull'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione relativa alla posizione che dovrà essere adottata, a nome dell'Unione, alla sessantacinquesima sessione della commissione Stupefacenti sull'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971. La sessantacinquesima sessione della commissione Stupefacenti è prevista dal 14 al 18 marzo 2022.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e la Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971

La Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972 (in appresso, "Convenzione sugli stupefacenti")¹, mira a combattere l'abuso di droghe mediante un'azione coordinata a livello internazionale. Prevede due forme di intervento e di controllo che vanno di pari passo. In primo luogo, intende limitare la detenzione, l'uso, il commercio, la distribuzione, l'importazione, l'esportazione, la fabbricazione e la produzione di stupefacenti esclusivamente ai fini medici e scientifici. In secondo luogo, mira a contrastare il traffico di stupefacenti tramite la cooperazione internazionale allo scopo di dissuadere e scoraggiare i narcotrafficienti.

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971 (in appresso, "Convenzione sulle sostanze psicotrope")² istituisce un sistema di controllo internazionale delle sostanze psicotrope. Essa ha rappresentato una risposta alla diversificazione e all'ampliamento dello spettro delle sostanze da abuso e ha introdotto controlli su una serie di droghe sintetiche a seconda, da un lato, del loro potenziale di abuso, e, dall'altro, del loro valore terapeutico.

Tutti gli Stati membri dell'UE sono Parti delle suddette Convenzioni, mentre l'Unione non lo è.

2.2. La commissione Stupefacenti

La commissione Stupefacenti (CND) è una commissione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC). Le sue funzioni e i suoi poteri sono tra l'altro definiti nelle due Convenzioni. Essa è costituita da 53 Stati membri delle Nazioni Unite eletti dall'ECOSOC. Nel marzo 2022, 11 Stati membri dell'UE saranno membri della CND con diritto di voto³. L'Unione ha lo status di osservatore in seno alla CND.

2.3. L'atto previsto della commissione Stupefacenti

La CND aggiorna periodicamente l'elenco delle sostanze che figurano nelle tabelle delle Convenzioni sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), che si avvale del parere del suo comitato di esperti sulla tossicodipendenza.

¹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 978, n. 14152.

² Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1019, n. 14956.

³ Austria, Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna e Svezia.

Il 18 novembre 2021 l'OMS ha raccomandato al Segretario generale delle Nazioni Unite⁴ di includere nelle tabelle delle due Convenzioni tre delle sostanze oggetto di accurato esame da parte del suo comitato di esperti sulla farmacodipendenza.

In occasione della sessantacinquesima sessione, che si terrà a Vienna dal 14 al 18 marzo 2022, la CND sarà chiamata ad adottare decisioni in merito all'inclusione di tali sostanze nelle tabelle delle Convenzioni.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

Le modifiche delle tabelle delle Convenzioni hanno ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di controllo degli stupefacenti per tutti gli Stati membri. L'articolo 1, punto 1, della decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti⁵ (in appresso, "decisione quadro") stabilisce che, ai fini della decisione quadro, per "stupefacenti" si intendono tutte le sostanze contemplate dalla Convenzione sugli stupefacenti o dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope, nonché le sostanze elencate nell'allegato della decisione quadro stessa. La decisione quadro si applica pertanto alle sostanze elencate nelle tabelle della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope. Di conseguenza, qualsiasi modifica delle tabelle di tali Convenzioni incide direttamente su norme comuni dell'UE e ne modifica la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Ciò vale a prescindere dal fatto che la sostanza interessata sia sottoposta a controllo a livello dell'Unione⁶.

Le tre sostanze (brorfina, metonitazene ed eutilone) che l'OMS ha raccomandato di sottoporre a controllo internazionale sono oggetto di monitoraggio intensivo⁷ da parte dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

Nella proposta relativa alla posizione dell'Unione, la Commissione propone di far proprie le raccomandazioni dell'OMS, in quanto in linea con lo stato attuale delle conoscenze scientifiche. Per quanto riguarda le nuove sostanze psicoattive, la loro aggiunta alle tabelle delle Convenzioni è supportata anche dalle informazioni disponibili nella banca dati europea sulle nuove droghe dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

Occorre che il Consiglio stabilisca la posizione che l'Unione deve adottare in occasione della riunione della CND al momento di decidere in merito all'inclusione delle sostanze nelle tabelle. Tale posizione, considerati i limiti che caratterizzano lo status di osservatore di cui gode l'Unione, dovrebbe essere espressa dagli Stati membri che saranno membri della CND nel marzo 2022, agendo di concerto nell'interesse dell'Unione nell'ambito della CND. L'Unione non è Parte delle Convenzioni, ma ha competenza esclusiva in questo settore.

⁴ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/unsg-expert-committee-on-drug-dependence.pdf?sfvrsn=d608e00c_5

⁵ GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8, quale modificata dalla direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di "stupefacenti" e che abroga la decisione 2005/387/GAI (GU L 305 del 21.11.2017, pag. 12).

⁶ Si veda l'allegato della decisione quadro.

⁷ Per maggiori informazioni sulle implicazioni del monitoraggio intensivo, si veda <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12213/downloads/Guidance%20Note%206-%20Intensive%20monitoring.pdf>.

A tal fine, la Commissione propone una posizione dell'Unione che dovrà essere espressa dagli Stati membri che saranno membri della CND nel marzo 2022, a nome dell'Unione europea, alla sessantacinquesima sessione della CND sull'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope. È la settima volta che la Commissione presenta una proposta di posizione comune dell'Unione di questo tipo⁸. L'adozione delle posizioni dell'Unione da parte del Consiglio⁹ ha consentito all'UE di esprimersi con un'unica voce alle precedenti riunioni della CND sull'inclusione di sostanze nelle tabelle a livello internazionale, poiché gli Stati membri partecipanti alla CND hanno votato a favore di tale inclusione in linea con la posizione dell'Unione adottata¹⁰.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o Parte dell'accordo¹¹. Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che sono *"tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*¹².

La CND è "un organo istituito da un accordo" ai sensi di detto articolo, in quanto organismo istituito dall'ECOSOC - un organo delle Nazioni Unite - a cui sono affidati compiti specifici nell'ambito della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope.

Le decisioni della CND sull'inclusione di sostanze sono "atti che hanno effetti giuridici" ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Secondo la Convenzione sugli stupefacenti e la Convenzione sulle sostanze psicotrope, le decisioni della CND diventano automaticamente vincolanti, a meno che una Parte non abbia presentato la decisione di riesame all'ECOSOC entro il termine applicabile¹³. Le decisioni dell'ECOSOC in materia sono definitive. Le decisioni della CND sull'inclusione di sostanze hanno effetti giuridici anche nell'ordinamento giuridico dell'UE in virtù del diritto dell'Unione, dato che sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa dell'UE, segnatamente sulla decisione quadro 2004/757/GAI. Le modifiche delle tabelle delle Convenzioni hanno ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione di tale strumento giuridico dell'UE.

⁸ COM(2017) 72 final; COM(2018) 31 final; COM(2018) 862 final; COM(2019) 631 final; COM(2019) 624 final; COM(2020) 659 final e COM(2020) 814 final.

⁹ Adottate dal Consiglio il 7 marzo 2017, il 27 febbraio 2018, il 5 marzo 2019, l'11 febbraio 2020, il 17 novembre 2020 e l'8 marzo 2021, rispettivamente.

¹⁰ Con un'unica eccezione che è oggetto di una procedura d'infrazione in corso.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

¹² Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

¹³ Articolo 3, paragrafo 7, della Convenzione sugli stupefacenti; articolo 2, paragrafo 7, della Convenzione sulle sostanze psicotrope.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui è adottata una posizione a nome dell'Unione.

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano il traffico illecito di stupefacenti.

La base giuridica sostanziale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, che individua nel traffico illecito di stupefacenti una sfera di criminalità di particolare dimensione transnazionale e conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio la facoltà di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in questo settore.

4.3. Geometria variabile

La Danimarca è vincolata dalla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, applicabile fino al 21 novembre 2018, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 1, per "stupefacenti" si intendono tutte le sostanze contemplate dalla Convenzione sugli stupefacenti o dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope.

Poiché le decisioni della CND sull'inclusione di sostanze incidono su norme comuni in materia di traffico illecito di stupefacenti che sono vincolanti per la Danimarca, tale Stato membro partecipa all'adozione di una decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di adozione di tali decisioni di inclusione.

L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro e partecipa pertanto all'adozione di una decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di adozione di tali decisioni di inclusione.

4.4. Conclusione

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sessantacinquesima sessione della commissione Stupefacenti sull'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972¹⁴ (in appresso, "Convenzione sugli stupefacenti") è entrata in vigore l'8 agosto 1975.
- (2) A norma dell'articolo 3 della Convenzione sugli stupefacenti, la commissione Stupefacenti può decidere di aggiungere sostanze alle tabelle di tale Convenzione. Può apportare modifiche alle tabelle solo conformemente alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ma può anche decidere di non apportare le modifiche raccomandate dall'OMS.
- (3) La Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971 (in appresso, "Convenzione sulle sostanze psicotrope")¹⁵ è entrata in vigore il 16 agosto 1976.
- (4) A norma dell'articolo 2 della Convenzione sulle sostanze psicotrope, la commissione Stupefacenti può decidere di aggiungere sostanze alle tabelle di tale Convenzione o di eliminarle, sulla base delle raccomandazioni dell'OMS. Dispone di ampi poteri discrezionali nel prendere in considerazione fattori economici, sociali, giuridici, amministrativi e di altro tipo, ma non può agire in modo arbitrario.
- (5) Le modifiche alle tabelle di entrambe le Convenzioni hanno ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di controllo degli stupefacenti. La decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio¹⁶ si applica alle sostanze elencate nelle tabelle di tali Convenzioni. Di conseguenza, qualsiasi modifica delle tabelle delle Convenzioni incide direttamente su norme comuni dell'Unione e ne modifica la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 978, n. 14152.

¹⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1019, n. 14956.

¹⁶ Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8).

- (6) La commissione Stupefacenti, alla sessantacinquesima sessione prevista dal 14 al 18 marzo 2022 a Vienna, dovrà adottare decisioni sull'aggiunta di tre nuove sostanze alle tabelle delle suddette Convenzioni.
- (7) L'Unione europea non è Parte della Convenzione sugli stupefacenti né della Convenzione sulle sostanze psicotrope. Ha lo status di osservatore senza diritto di voto in seno alla commissione Stupefacenti, in cui nel marzo 2022 siederanno 11 Stati membri con diritto di voto¹⁷. È pertanto necessario che il Consiglio autorizzi gli Stati membri ad esprimere la posizione dell'Unione relativamente all'inclusione di sostanze nell'ambito della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope, poiché le decisioni sull'aggiunta di nuove sostanze alle tabelle di tali Convenzioni rientrano nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione.
- (8) L'OMS ha raccomandato di aggiungere due nuove sostanze alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti e una nuova sostanza alla tabella II della Convenzione sulle sostanze psicotrope¹⁸.
- (9) Tutte le sostanze esaminate dal comitato di esperti dell'OMS per la farmacodipendenza (in appresso, "comitato di esperti"), e di cui l'OMS raccomanda l'inclusione nelle tabelle, sono monitorate dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze quali nuove sostanze psicoattive ai sensi del regolamento (CE) n. 1920/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹.
- (10) Secondo la valutazione del comitato di esperti, la brorfina (denominazione chimica: 1-[1-[1-(4-bromofenil)etil]-4-piperidinil]-1,3-diidro-2H-benzimidazol-2-one) è un oppioide sintetico simile ad altri oppioidi sintetici quali morfina e fentanyl. La brorfina può essere convertita in bezitramide, un oppiaceo elencato nella tabella I della Convenzione unica sugli stupefacenti. La brorfina non ha alcun uso terapeutico né ha ricevuto un'autorizzazione all'immissione in commercio come medicinale. Sussistono prove sufficienti del fatto che la brorfina sia o possa verosimilmente essere oggetto di abuso e che possa costituire un problema di salute pubblica e sociale, il che ne giustifica l'assoggettamento al controllo internazionale. L'OMS raccomanda pertanto che la brorfina sia inclusa nella tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.
- (11) La brorfina è stata individuata in quattro Stati membri ed è controllata in almeno tre Stati membri. È stata associata a un caso di intossicazione non mortale ed è attualmente oggetto di monitoraggio intensivo da parte dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.
- (12) Gli Stati membri dovrebbero pertanto adottare una posizione favorevole all'aggiunta della brorfina alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.
- (13) Secondo la valutazione del comitato di esperti, il metonitazene (denominazione chimica: *N,N*-dietil-2-[(4-metossifenil)metil]-5-nitro-1H-benzimidazol-1-etanamina) è un oppioide sintetico strutturalmente simile all'isotonitazene e all'etonitazene, entrambi elencati nella tabella I della Convenzione unica sugli stupefacenti. Il metonitazene è stato studiato in modelli preclinici per i suoi effetti analgesici, ma non ne risulta alcun uso terapeutico. Sussistono prove sufficienti del fatto che il

¹⁷ Austria, Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna e Svezia.

¹⁸ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/unsg-expert-committee-on-drug-dependence.pdf?sfvrsn=d608e00c_5

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1920/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 1).

metonitazene sia o possa verosimilmente essere oggetto di abuso e che possa costituire un problema di salute pubblica e sociale, il che ne giustifica l'assoggettamento al controllo internazionale. L'OMS raccomanda pertanto che il metonitazene sia incluso nella tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.

- (14) Il metonitazene è stato individuato in tre Stati membri ed è controllato in almeno tre Stati membri. È stato associato a un decesso ed è attualmente oggetto di monitoraggio intensivo da parte dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.
- (15) Gli Stati membri dovrebbero pertanto adottare una posizione favorevole all'aggiunta del metonitazene alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.
- (16) Secondo la valutazione del comitato di esperti, l'eutilone (denominazione chimica: 1-(1,3-benzodiossol-5-il)-2-(etilamino)butan-1-one) è un catinone sintetico che presenta analogie farmacologiche e a livello di struttura chimica con anfetamine e catinoni già oggetto di controllo internazionale. I catinoni correlati, come il metilone e l'N-etilnorpentilone, sono elencati nella tabella II della convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971. L'eutilone non ha alcun uso terapeutico noto né ha ricevuto un'autorizzazione all'immissione in commercio come medicinale. Sussistono prove sufficienti del fatto che l'eutilone sia o possa verosimilmente essere oggetto di abuso e che possa costituire un problema di salute pubblica e sociale, il che ne giustifica l'assoggettamento al controllo internazionale. L'OMS raccomanda pertanto che l'eutilone sia incluso nella tabella II della Convenzione sulle sostanze psicotrope.
- (17) L'eutilone è stato individuato in 20 Stati membri ed è controllato in almeno due Stati membri. È stato associato a un caso di intossicazione non mortale ed è stato individuato in tre campioni biologici associati a eventi avversi gravi. L'eutilone è attualmente sottoposto a monitoraggio intensivo da parte dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.
- (18) Gli Stati membri dovrebbero pertanto adottare una posizione favorevole all'aggiunta dell'eutilone alla tabella II della Convenzione sulle sostanze psicotrope.
- (19) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in seno alla commissione Stupefacenti, in quanto le decisioni relative alle decisioni sull'inclusione delle tre sostanze saranno tali da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla decisione quadro 2004/757/GAI.
- (20) La posizione dell'Unione deve essere espressa di concerto dagli Stati membri che fanno parte della commissione Stupefacenti.
- (21) La Danimarca è vincolata dalla decisione quadro 2004/757/GAI e pertanto partecipa all'adozione e all'applicazione della presente decisione.
- (22) L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro 2004/757/GAI e pertanto partecipa all'adozione e all'applicazione della presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione alla sessantacinquesima sessione della commissione Stupefacenti che si terrà dal 14 al 18 marzo 2022, durante la quale tale organismo sarà chiamato ad adottare decisioni sull'aggiunta di sostanze alle tabelle della Convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo

del 1972, e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971, è riportata nell'allegato della presente decisione.

Articolo 2

La posizione di cui all'articolo 1 è espressa di concerto dagli Stati membri che fanno parte della commissione Stupefacenti.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*