

# Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
<b>5295 R2</b>	1° dicembre 2004	<b>SANITÀ E SOCIALITÀ</b>
Concerne		

**della Commissione della legislazione  
sulle mozioni 14 maggio 2001 e 22 aprile 2002 presentate da Monica  
Duca Widmer per il Gruppo PPD "Consultori di gravidanza: uno stru-  
mento di prevenzione e aiuto indispensabile"**

**(v. messaggio 24 settembre 2002)**

## **1. CONTENUTO DELLE MOZIONI**

Con le mozioni presentate il 14 maggio 2001 e il 22 aprile 2002 e denominate "Consultori di gravidanza: uno strumento di prevenzione e aiuto indispensabile", Monica Duca Widmer per il gruppo PPD chiede:

1. una chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità organizzative, gestionali e finanziarie, tra Dipartimento sanità e socialità (DSS) e Ente ospedaliero cantonale (EOC), nell'ottica anche dell'introduzione del mandato di prestazione per l'EOC;
2. maggiore incentivazione alla collaborazione a cortissimo termine tra i diversi servizi che ruotano attorno ai problemi della maternità, dell'infanzia e della famiglia in attesa della prevista revisione della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI). In particolare è necessaria una coordinazione con il Dipartimento educazione cultura e sport (DECS) per quanto attiene all'informazione ed alla consulenza dei giovani per la promozione ad un approccio responsabile alla sessualità ed alla procreazione;
3. una valutazione ed un bilancio del lavoro svolto sino ad oggi dai consultori, per poter identificare ulteriori spazi di ottimizzazione del servizio, come pure un'analisi dei bisogni della popolazione;
4. una campagna di informazione capillare alla popolazione ed in particolare ai giovani, atta a rendere noto l'operato dei consultori.

## **2. CONTENUTO DEL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO**

Con il suo messaggio 5295 il Consiglio di Stato ritiene che l'attività dei consultori di gravidanza (CPF) debba essere migliorata e aggiornata. Nelle sue conclusioni il Governo ticinese, per il futuro di questi centri ritiene di confermare la funzione di prevenzione, attraverso la consulenza e l'informazione, la connotazione di servizio di salute pubblica, e quindi l'ubicazione dei CPF negli ospedali regionali pubblici, e la complementarietà dei CPF con altri servizi del settore sociale, che operano a favore della donna, dell'infanzia e della famiglia, e con il settore scolastico.

Nel suo rapporto il Governo afferma inoltre di voler sviluppare un progetto di miglioramento e di attualizzazione dell'attività dei CPF, quali servizi specifici della rete socio-sanitaria cantonale.

### **3. BASI LEGALI**

Ai sensi della LF sui consultori di gravidanza del 9 ottobre 1981 (di seguito legge federale), in caso di gravidanza le persone direttamente interessate hanno diritto alla consulenza gratuita e all'aiuto (art. 1 cpv. 1). Esse sono informate sugli aiuti privati e pubblici su cui possono fare affidamento nel portare a termine la gravidanza, sulla significanza medica di un'interruzione della gravidanza e sulla prevenzione di quest'ultima (art. 1 cpv. 2).

Secondo l'art. 1 cpv. 3 della legge federale, i Cantoni istituiscono consultori per tutti i problemi inerenti alla gravidanza. Essi possono istituirne in comune, riconoscere quelli esistenti e far capo ad organizzazioni private per assicurarne l'istituzione e l'esercizio.

L'Ordinanza del Consiglio federale sui consultori di gravidanza del 12 dicembre 1983 specifica meglio questi concetti. Secondo le sue disposizioni i Cantoni organizzano i consultori di gravidanza prescritti dalla legge (art. 1 cpv. 1), disciplinano il riconoscimento dei consultori esistenti e nuovi, il finanziamento e la sorveglianza dei medesimi (art. 1 cpv. 2). I Cantoni devono pubblicare ogni riconoscimento e, alla fine di ogni anno, un elenco dei consultori riconosciuti (art. 2 cpv. 1). Il riconoscimento e l'elenco dei consultori è comunicato all'Ufficio federale della sanità pubblica (art. 2 cpv. 2), il quale pubblica una volta all'anno l'elenco completo dei consultori riconosciuti (art. 2 cpv. 3).

I consultori devono disporre di un numero di collaboratori e di fondi sufficienti per prestare senza indugio alle persone interessate consulenza gratuita e l'aiuto necessario (art. 1 cpv. 4) della legge federale).

In Ticino i CPF sono retti dalla Legge d'applicazione del 2 novembre 1987 della Legge federale sui consultori di gravidanza del 9 ottobre 1981.

Essi assicurano alle persone residenti nel Cantone la consulenza, l'informazione e le prestazioni (sociali, mediche, psicologiche e giuridiche) per problemi inerenti alla gravidanza, nonché in materia di pianificazione familiare e di informazione sessuale fornendo gli aiuti necessari (art. 2 cpv. 1).

La consulenza e l'informazione devono essere oggettive e gratuite (art. 2 cpv. 2).

Le prestazioni devono essere commisurate all'entità del caso e, ove occorra, date senza indugio. I centri svolgono opera di intermediario verso le istituzioni, i servizi e gli specialisti indicati a prestare l'aiuto necessario (art. 2 cpv. 3).

I CPF sono istituiti dal Consiglio di Stato ed hanno di regola sede negli ospedali pubblici (art. 3 cpv. 1).

Dove le circostanze lo giustificano, segnatamente per assicurare la copertura dei bisogni, il Consiglio di Stato può concedere sussidi anche a Centri di consulenza e di pianificazione familiare gestiti da altri enti, associazioni o persone di diritto pubblico o privato (art. 3 cpv. 2).

Il Cantone coordina l'attività dei centri con altre strutture che perseguono fini ed esercitano compiti analoghi (art. 3 cpv. 3).

Possono denominarsi "Centri di consulenza e di pianificazione familiare" unicamente i Centri che rispondono a tutti i requisiti stabiliti dalla legge ed è vietato l'uso di denominazioni suscettibili di trarre in inganno il pubblico (art. 6).

## **4. LA SITUAZIONE ATTUALE**

In Ticino i CPF riconosciuti ai sensi delle leggi federale e cantonale sono 4, sono pubblici ed hanno la loro sede presso i principali ospedali regionali (Bellinzona, Locarno, Lugano, Mendrisio). Essi svolgono consulenza individuale e/o di coppia, attività di animazione nelle scuole (educazione sessuale) e altre attività informative rivolte ad un pubblico più vasto. Essi dispongono di 7 consulenti più una *stagiaire* per un totale di 3,5 tempi pieni.

I CPF hanno il supporto della Commissione consultori di gravidanza. Si tratta di una Commissione consultiva istituita dalla legge cantonale (art. 7) e nominata dal Consiglio di Stato che verifica i requisiti e le qualifiche del personale e che garantisce consulenza tecnico-scientifica sull'attività e l'organizzazione dei Centri.

Nel suo rapporto il Consiglio di Stato segnala come le risorse a disposizione dei CPF non siano oggi più sufficienti per garantire una risposta adeguata alle richieste di consulenza e ai nuovi bisogni della popolazione. Della medesima opinione è la Commissione consultiva, che per legge ha proprio la funzione di verifica e sorveglianza dell'operato dei centri, che ha sollecitato un intervento di potenziamento e di adeguamento delle risorse e del personale dei CPF. A mente della Commissione, le attuali condizioni di lavoro nei CPF non permettono la presa a carico di una domanda vieppiù crescente di prestazioni e consulenza, il che vanifica gli obiettivi posti dalle pertinenti Leggi federali e cantonali.

## **5. RISPOSTE ALLE RICHIESTE DELLE MOZIONI**

### **5.1 Aspetti istituzionali**

La prima richiesta contenuta negli atti parlamentari in esame è relativa alla ripartizione delle competenze e delle responsabilità organizzative, gestionali e finanziarie tra DSS e EOC, nell'ottica anche dell'introduzione del mandato di prestazione per l'EOC.

Come si è visto più sopra, oggi i CPF riconosciuti hanno sede negli ospedali pubblici regionali, scelta del resto chiaramente indicata come prioritaria dalla legge cantonale, e la loro organizzazione e gestione interne sono assicurate dall'EOC.

Secondo il Consiglio di Stato l'ubicazione negli ospedali permette ai CPF di usufruire delle competenze medico-tecniche ospedaliere, di operare in un contesto professionale e discreto e di essere presenti in modo decentralizzato sul territorio quali centri di primo contatto. Inoltre la prossimità della struttura medica sarebbe una garanzia di tempestività e professionalità nella risposta al bisogno espresso dall'utenza.

Per il futuro il Consiglio di Stato conferma questa scelta. L'EOC continuerà a gestire i CPF, che resteranno ubicati presso gli ospedali regionali, ma dovrà esaminare la loro organizzazione interna attuale, il coordinamento tra di loro e la collaborazione con gli altri servizi della rete socio-sanitaria.

Tramite una revisione dell'attuale contratto di prestazione tra Stato ed EOC in materia di CPF, lo Stato fisserà gli obiettivi dei consultori e metterà a disposizione dell'EOC le risorse finanziarie in modo che essi possano raggiungerli.

I sottoscritti commissari approvano questa scelta. I CPF situati negli ospedali pubblici, dove è prassi corrente che si rechino anche persone non affette da patologie, come le puerpere prima del parto, permettono di evitare qualsiasi possibilità di stigmatizzazione delle persone che ne varcano la soglia, e permettono di sfruttare immediate sinergie con i servizi sanitari. Tutto ciò senza precludere la possibilità di attivare la rete dei servizi sociali esterni necessari. Se i CPF fossero all'esterno degli ospedali, anche più prossimi agli altri

servizi di consulenza, dovrebbero costruire ogni volta, con fatica, i percorsi di intervento che chiamano in causa i servizi sanitari degli ospedali.

Anche l'aggiornamento degli aspetti organizzativi e finanziari tramite una revisione del contratto di prestazione permetterà di migliorare la trasparenza gestionale di queste strutture.

A mente dei sottoscritti la prima richiesta delle mozioni qui in esame è quindi da considerarsi evasa ai sensi del messaggio.

## **5.2 Coordinamento e collaborazione con altri servizi**

La seconda richiesta contenuta negli atti parlamentari in esame riguarda l'incentivazione alla collaborazione tra i diversi servizi che ruotano attorno ai problemi della maternità, dell'infanzia e della famiglia in attesa della prevista revisione della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI). Secondo l'atto parlamentare, in particolare sarebbe necessaria una coordinazione con il Dipartimento educazione cultura e sport (DECS) per quanto attiene all'informazione ed alla consulenza dei giovani per la promozione ad un approccio responsabile alla sessualità ed alla procreazione.

Per quanto riguarda i rapporti tra i CPF riconosciuti e i diversi servizi che ruotano attorno ai problemi della maternità, dell'infanzia e della famiglia, nel suo messaggio il Consiglio di Stato conferma che il coordinamento e la collaborazione con questi servizi è già oggi una realtà. Del resto si tratta di un imperativo legale (cfr. art. 3 cpv. 3 della legge cantonale). Ciò sarebbe vero in particolare per quanto concerne lo scambio di informazioni sulle specifiche prestazioni all'utenza, per il sostegno operativo nel caso in cui non si reputi necessario il passaggio di utenza e per l'accompagnamento ed il rinvio dell'utenza ad altri enti e servizi nel caso in cui si reputi necessaria una prestazione specifica o specializzata.

La prospettata revisione della LMI di cui si parla negli atti parlamentari ha già avuto luogo, anche se la nuova Legge per le famiglie (L-fam), chiamata a sostituire la LMI, non è ancora entrata in vigore. Il capo dell'Ufficio del servizio sociale Roberto Sandrinelli, ascoltato dalla Commissione, ha confermato alla stessa come già in occasione delle discussioni relative a questa legge sia stato ribadito a più riprese come i CPF debbano essere inclusi e integrati nella rete di servizi che agiscono nell'ambito del sostegno alle famiglie e della protezione dei minorenni. Sandrinelli ha informato la Commissione anche del trasferimento dell'istanza di riferimento per il coordinamento e la negoziazione con l'EOC dei contratti di prestazione relativi ai CPF dalla Sezione sanitaria all'unità amministrativa che si occuperà della L-fam. Questo cambiamento è il presupposto concreto di una miglior integrazione dei CPF nella citata rete di servizi.

Anche il progetto governativo di miglioramento e di attualizzazione dell'attività dei CPF di cui si è già detto dovrebbe portare a una maggiore collaborazione con questi enti.

Per queste ragioni i sottoscritti commissari ritengono che questa richiesta debba considerarsi evasa ai sensi del messaggio.

Per quanto riguarda invece i rapporti dei CPF con il mondo scolastico si evidenzia come nel suo messaggio il Consiglio di Stato si sia impegnato ad affrontare, tramite i dipartimenti competenti (DSS e DECS), i temi relativi all'educazione sessuale e alla prevenzione in ambito scolastico. Secondo il Governo, queste attività di informazione attraverso i canali della scuola meritano di essere considerate nell'ambito delle azioni multisettoriali di promozione della salute indirizzate ai giovani.

La Commissione ha incontrato il Direttore della Divisione della scuola Diego Erba per approfondire queste tematiche. Dall'audizione è risultato che esse vengono trattate a partire

dalla scuola media, che sul tema DSS e DECS hanno elaborato due testi specifici indirizzati alle classi di III e IV media, che la collaborazione più puntuale con i CPF avviene a livello di scuole medie superiori (con una consulenza regolare ai giovani) e che è in preparazione un progetto di revisione del programma d'intervento in ambito scolastico in materia di educazione sessuale. Con questo progetto vi sarebbe da attendersi un rilancio di questa attività a tutela soprattutto dell'assunzione di responsabilità da parte di ogni singolo allievo. Secondo Erba le tematiche legate all'educazione sessuale sarebbero pure oggetto di interventi nelle scuole con destinatari i genitori.

Anche su questo punto i sottoscritti commissari ritengono che questa richiesta contenuta nelle mozioni debba considerarsi evasa ai sensi del messaggio.

### **5.3 Valutazione e bilancio del lavoro svolto dai CPF**

La terza richiesta contenuta negli atti parlamentari si riferisce alla necessità di procedere ad una valutazione e ad un bilancio del lavoro svolto sino ad oggi dai consultori, per poter identificare ulteriori spazi di ottimizzazione del servizio. Essa chiede anche un'analisi dei bisogni della popolazione.

Secondo il Consiglio di Stato, il progetto di miglioramento e di attualizzazione delle attività dei CPF di cui si è già detto sopra implicherà un adeguamento del personale. L'attuale dotazione non permetterebbe più di farsi carico della domanda di prestazioni e consulenza. Questa carenza, secondo il Consiglio di Stato, porterebbe al mancato rispetto della legge federale, che come si è già detto al suo art. 1 cpv. 4 impone ai Cantoni di disporre di un numero sufficiente di personale competente all'interno dei consultori a garanzia di un aiuto tempestivo ed adeguato all'utenza. L'adeguamento del personale sarà proposto in base ad una attenta valutazione delle attività e in base ai miglioramenti prospettati.

Sempre secondo il Governo, anche da parte dell'autorità federale vengono stimoli che vanno in questa direzione, quale misura di accompagnamento della modifica del Codice penale svizzero (CPS) in materia di "soluzione dei termini". L'art. 120 CPS sottolinea infatti l'importanza di un contatto con i consultori, imponendo al medico che interrompe la gravidanza l'obbligo, durante il colloquio personale con la paziente, di informarla dell'esistenza dei consultori di gravidanza e di fornirle l'elenco. Per questo il nuovo ruolo conferito ai consultori dalla legislazione federale porterà essenzialmente ad una revisione dell'aspetto organizzativo e quantitativo di questi ultimi.

Benché la sottodotazione attuale dei 4 CPF riconosciuti non sia contestata da nessuno, in Commissione non è stato possibile trovare un consenso unanime attorno alle modalità con le quali affrontare questo problema. Secondo la maggioranza, prima di prospettare un adeguamento rispettivamente un aumento del personale,

"...occorre migliorare il coordinamento e la collaborazione dell'attività dei CPF con gli altri servizi che si occupano di maternità ed infanzia e con il settore scolastico, ottimizzando le risorse, le strutture e i servizi, statali e privati, già presenti sul territorio. Una maggiore collaborazione con le realtà che già si occupano di maternità e infanzia potrà infatti rappresentare una risposta più adeguata e puntuale alle richieste di consulenza e ai nuovi bisogni della popolazione. Solo successivamente, dopo un maggiore e più puntuale coinvolgimento degli enti e delle istituzioni che operano in ambiti analoghi, si potrà valutare la necessità di un rafforzamento dell'organico dei CPF".

Abbiamo già visto più sopra come il coordinamento con gli altri servizi pubblici e privati che si occupano di maternità, infanzia e famiglia sia già una realtà, oltre che un obbligo legale. Nel suo messaggio il Consiglio di Stato si è oltretutto formalmente impegnato a migliorarlo (cfr. ad 5.2).

Il riferimento a questo coordinamento non può però costituire un alibi per misconoscere le necessità di potenziamento dei CPF che il Consiglio di Stato segnala nel suo messaggio. Va infatti chiarito che gli enti che operano nel settore maternità, infanzia e famiglia a cui ci si riferisce nelle mozioni e nel messaggio non sono enti riconosciuti per lo svolgimento dell'attività specifica dei CPF, soprattutto quella di prestazioni e consulenza agli individui ed alle coppie. Essi infatti non sono riconosciuti ai sensi della legge quali fornitori di prestazioni in questo ambito. Essi possono certamente svolgere compiti vicini a quelli dei CPF, segnatamente erogare aiuti individuali privati alle madri in difficoltà, ma non sono dei consultori di gravidanza ai sensi della legge e nemmeno possono usare tale titolo nelle loro denominazioni ufficiali.

A scanso di qualsiasi equivoco, atteso che la sottodotazione dei CPF attuali è un fatto innegabile, per una soluzione della problematica restano solo due strade istituzionalmente corrette. La prima è quella già indicata dal Consiglio di Stato e passa per il potenziamento dei CPF attuali. La seconda porta invece a modificare l'impostazione odierna, aprendo la strada del riconoscimento di ulteriori consultori di gravidanza di natura privata. È ben chiaro che in questo secondo caso il riconoscimento porterebbe con sé, quale contropartita dell'affidamento ad un privato di un compito pubblico, da un lato un controllo da parte dello Stato, come già accade in altri settori della nostra socialità (invalidi, anziani, famiglia, ecc.), nonché comunque un costo a titolo di contributi o sussidi a carico dell'ente pubblico.

Le indicazioni su questo punto contenute nel rapporto di maggioranza risultano ambigue, poiché lasciano intendere che nella realtà attuale operino enti che possono in qualche modo svolgere le attività dei CPF, sebbene non siano riconosciuti come tali. A parere dei sottoscritti commissari non è corretto prestare il fianco a confusioni in questo delicato settore. Se nel potenziare queste attività lo Stato dovesse scegliere di scostarsi dall'impostazione attuale dei CPF, questa scelta dovrà essere trasparente e consapevole, non indiretta. Uno dei compiti prioritari del legislatore, quindi del Gran Consiglio, è verificare che tra le indicazioni legali e la realtà non vi siano discrepanze, che la realtà legale e la realtà vera coincidano. Per questi motivi si ritiene corretta l'impostazione del Consiglio di Stato su questo specifico punto degli atti parlamentari, lasciando al Governo comunque e sempre la possibilità di proporre in tutta trasparenza una eventuale riforma dell'assetto istituzionale di questi servizi.

#### **5.4 Informazione alla popolazione**

L'ultima richiesta contenuta negli atti parlamentari si riferisce alla necessità di una campagna di informazione capillare alla popolazione, ed in particolare ai giovani, atta a rendere noto l'operato dei consultori.

Al proposito nel suo messaggio il Consiglio di Stato propone di rivedere l'offerta di materiale informativo dei CPF, che in futuro dovrà essere centrato più sulla salute sessuale (non soltanto sull'educazione sessuale e sulla contraccezione), che dovrà essere diversificato in funzione dei gruppi di utenza e che dovrà essere concepito anche per la popolazione maschile.

Questa nuova informazione dovrà essere diffusa attraverso canali tradizionali, come la scuola, ma anche tramite nuovi approcci più attrattivi per le giovani generazioni.

In ogni caso, come oggi già accade, l'informazione dovrà rispettare il dettame legale di cui all'art. 1 cpv. 2 della legge federale, che impone di informare le persone direttamente interessate da una gravidanza sugli aiuti privati e pubblici su cui possono fare affidamento nel portarla a termine.

A mente dei sottoscritti commissari l'impegno preso dal Governo su questo punto permette di considerare anche questa richiesta evasa ai sensi del messaggio.

## **6. CONCLUSIONI**

Richiamato il contenuto del messaggio n. 5295, i sottoscritti ritengono le mozioni evase per quanto riguarda i punti 1, 2 e 4.

Per quanto riguarda il punto 3, essi invitano il Governo a voler procedere con il prospettato progetto di miglioramento e di attualizzazione dell'attività dei CPF, quali servizi specifici della rete socio-sanitaria cantonale o, se lo riterrà opportuno, a proporre un'eventuale riforma più radicale dell'assetto di questi servizi.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Manuele Bertoli, relatore

Carobbio W. - Ghisletta D. - Menghetti