# Messaggio

| numero | data | Dipartimento |
|---|---|---|
| **6401** | 28 settembre 2010 | SANITÀ E SOCIALITÀ |

Concerne

**Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 2 giugno 2009 presentata da Maristella Polli, Giorgio Galusero, Ivan Belloni e cofirmatari "Creazione di un fondo autonomo per attività di prevenzione, terapia, riduzione del danno e repressione in materia di dipendenze"**

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in relazione alla mozione citata formuliamo le seguenti osservazioni.

## I. LA PROPOSTA CONTENUTA NELLA MOZIONE

La mozione, ricordando come i proventi da confische per reati collegati alla Legge federale sugli stupefacenti siano versati direttamente nelle casse dello Stato, chiede venga istituito un fondo autonomo per interventi mirati di prevenzione in materia di dipendenze. Tale fondo dovrebbe "permettere di ampliare, migliorare e meglio coordinare i vari progetti che già esistono sul territorio, o che si potrebbero realizzare se si avessero i mezzi finanziari a disposizione".

In subordine, si indica che i fondi potrebbero andare a favore di tutti e quattro pilastri della politica delle tossicomanie, segnatamente, nella nomenclatura definita dalla rinnovata Legge federale sugli stupefacenti (LStup):

- prevenzione,
- terapia e reinserimento,
- riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza,
- repressione e controllo.

Secondo i mozionanti, quanto proposto potrebbe essere attuato tramite una revisione della Legge di applicazione della LStup del 19 giugno 1978 e del relativo Regolamento del 3 settembre 2002.

## II. IL QUADRO DI FINANZIAMENTO DELLA POLITICA DELLE TOSSICOMANIE

La politica cantonale delle tossicomanie implica l'intervento di più Dipartimenti ed è finanziata tramite il preventivo ordinario dello Stato. Le attività di prevenzione svolte presso le istituzioni scolastiche, ad esempio, fanno parte dell'attività scolastica, mentre gli interventi sul territorio sono assunti dalla politica di promozione della salute. Gli interventi atti a permettere la terapia e favorire il reinserimento sono finanziati tramite contratti di prestazione nel settore sanitario (OSC esclusa), rispettivamente per la parte medica sono



1.0063

a carico degli assicuratori malattia (si vedano i trattamenti sostitutivi). L'attività di polizia e magistratura rientra invece nel preventivo ordinario relativo a giustizia e polizia.

Tramite la Confederazione è stato inoltre possibile ottenere dei sussidi puntuali all'avvio di progetti innovativi oppure finalizzati a migliorare la gestione della qualità degli interventi. A livello nazionale avviene pure il finanziamento della ricerca di base, della ricerca epidemiologica (tramite Dipendenze Info Svizzera, ex ISPA) e della formazione specifica nonché della Centrale di coordinamento nazionale delle dipendenze Infodrog, attiva su mandato dell'Ufficio federale di sanità pubblica UFSP.

Non è pertanto possibile allestire un conto complessivo del costo della politica cantonale delle tossicomanie poiché essa avviene sostanzialmente all'interno di budget più generali, si pensi in particolare alle scuole, alla magistratura ed alla polizia.
Indicazioni di dettaglio sono disponibili essenzialmente solo per la terapia e il reinserimento nonché per le attività di prevenzione assunte dal DSS: tali spese sono registrate nel CRB 297 Lotta alle tossicomanie e sono state nel tempo adeguate ai bisogni.

Una parte delle attività di prevenzione sussidiate dal DSS è oggi finanziata tramite i proventi del Fondo alcol, che la Regia federale degli alcol riversa ai Cantoni affinché lo utilizzino proprio per prevenire le tossicomanie. Da sempre, l'intero ammontare del provento annuo è destinato a questo scopo e si aggiunge a quanto già previsto nel preventivo ordinario dello Stato (si vedano le apposite voci del CRB 291 Sezione sanitaria).

## III. VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA PRESENTATA CON LA MOZIONE

### a) Valutazione generale dell'opportunità dell'istituzione di fondi specifici

La Legge sulla gestione finanziaria e sul controllo finanziario dello Stato stabilisce il principio generale secondo cui non è possibile vincolare delle spese a delle entrate specifiche (art. 8 e art. 9 cpv. 4 lett. e). Finanziamenti speciali, per una tipologia limitata di prestazioni, devono avere una base legale specifica (art. 13) e per istituire un fondo autonomo, occorrerebbe emanare un Decreto legislativo.

Finanziamenti speciali esistono, per esempio, a livello comunale per quanto riguarda i contributi sostitutivi per la Protezione civile (contributi che non possono essere destinati ad altri scopi) o a livello cantonale per quanto concerne i contributi perequativi (i contributi pagati dai Comuni che finanziano il fondo possono essere utilizzati soltanto a fini perequativi). In questi casi, si tratta di riservare legalmente determinate risorse ai soli scopi per i quali sono state o saranno prelevate, in applicazione di un chiaro principio di causalità.

L'ordinamento finanziario attuale, basato sul manuale di contabilità pubblica adottato dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, impedisce la creazione di fondi che vincolino una parte delle risorse generali dello Stato a determinati scopi. La costituzione di fondi introdurrebbe, infatti, delle rigidità superflue, nella misura in cui l'evoluzione dei bisogni per una data prestazione non dipende necessariamente dall'evoluzione delle entrate ad essa vincolate. È quindi più che probabile che con un simile dispositivo si verificherebbe un'offerta insufficiente quando i bisogni crescono più in fretta rispetto alle risorse vincolate, rispettivamente un accumulo nel caso opposto, ciò che evidentemente ridurrebbe l'efficacia dell'intervento pubblico.

Il Consiglio di Stato si è di conseguenza sempre espresso non a favore della creazione di fondi o vincoli, che, proliferando, rischierebbero di compromettere seriamente una politica basata su chiari ordini di priorità. La creazione di fondi favorirebbe in questo senso una

visione settoriale dell'attività del Cantone, completamente avulsa dal contesto generale dell'azione politica. La determinazione di nuove priorità sarebbe inoltre resa più difficile dall'esistenza di tali vincoli.

Il Governo, per quanto riguarda l'attribuzione settoriale delle risorse finanziarie, ribadisce quindi la necessità di considerare globalmente l'offerta pubblica dello Stato, ponendo l'accento laddove emergono nuove priorità e limitando l'impiego di risorse in attività divenute nel tempo meno prioritarie. Ritiene pertanto che una risposta concreta alle preoccupazioni espresse nella mozione debba avvenire nell'ambito della normale procedura finanziaria attuale: Linee direttive/Piano finanziario e Preventivi, tenuto conto anche del Piano cantonale degli interventi nel campo delle tossicomanie.
È tramite questi strumenti ordinari che l'Autorità politica (Consiglio di Stato e Gran Consiglio) devono semmai valutare la necessità di aumentare le risorse a disposizione. A questo riguardo il Consiglio di Stato quale prima misura ritiene necessario che le azioni attualmente proposte siano riviste in base a criteri di intervento coordinato. È importante che le risorse attualmente disponibili siano utilizzate per l'attuazione di un Piano coerente in modo da assicurarne un impiego razionale. L'eventuale aumento delle risorse potrà essere valutato solo in un secondo tempo, quando anche le finanze del Cantone saranno risanate.

**b) Valutazione puntuale relativa ai proventi di confische per reati collegati al traffico di stupefacenti**

Non da ultimo, la proposta di destinare ad un fondo i proventi da confische per reati collegati alla Legge federale sugli stupefacenti non sarebbe di agevole applicazione siccome si dovrebbero determinare annualmente gli importi ai quali poi verosimilmente applicare una percentuale da assegnare alla politica delle tossicomanie, con chiavi di riparto per i vari pilastri ecc.
L'accoglimento della mozione, infatti, comporterebbe un aggravio amministrativo diretto per le autorità giudiziarie, già confrontate con un aumento dell'attività a seguito dell'entrata in vigore della nuova procedura penale federale. Inoltre, in taluni casi (sequestri per procedimenti misti relativi a stupefacenti, armi ed altro) potrebbe essere difficile definire quali importi derivino effettivamente dal traffico di stupefacenti o da altre infrazioni.

Infine, si deve tener presente che il 1° agosto 2004 è entrata in vigore la Legge federale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati, che prevede, per i casi superiori ai 100'000.- franchi, la ripartizione tra i Cantoni e la Confederazione degli oggetti e valori patrimoniali confiscati, il che sarebbe fonte di ulteriori difficoltà dal profilo amministrativo.

Gli importi confiscati dalle autorità giudiziarie penali sono registrati nella contabilità dello Stato alle seguenti voci:

- 439.002 "Devoluzioni allo Stato" CRB 161 per le confische ordinate dal Tribunale penale cantonale;
- 439.002 "Devoluzioni allo Stato" CRB 165 per le confische ordinate dal Ministero pubblico;
- 439.002 "Devoluzioni allo Stato" CRB 168 per le confische ordinate dalla Magistratura dei minorenni;
- 439.002 "Devoluzioni allo Stato" CRB 172 per le confische ordinate dalla Pretura penale.

Gli importi registrati a queste voci riguardano il dato complessivo delle confische, senza una suddivisione per tipologia di incarto (stupefacenti, truffa, armi, ecc.). L'informazione di

dettaglio non è ottenibile se non mediante una verifica, che richiederebbe un notevole dispendio di tempo, incarto per incarto. In generale, occorre ricordare come l'evoluzione di questi ricavi sia comunque molto irregolare e, evidentemente, imprevedibile (si veda tabella).

| CRB | Testo CRB | C 2005 | C 2006 | C 2007 | C 2008 | C 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 161 | Tribunale di appello | 350'699 | 327'180 | 3'465'712 | 5'115'047 | 376'761 |
| 165 | Ministero pubblico | 49'735 | 27'296 | 60'575 | 968'317 | 66'676 |
| 168 | Magistratura minorenni | 10'319 | 10'313 | 1'761 | 10'501 | 12'676 |
| 172 | Pretura penale | 38'121 | 5'800 | 359 | 1'653 | 0 |
| | **TOTALE** | **448'874** | **370'589** | **3'528'407** | **6'095'518** | **456'113** |

## IV. CONCLUSIONE

Attualmente i proventi dai sequestri relativi a confische in ambito di infrazioni alla Legge federale sugli stupefacenti sono versati direttamente nelle casse dello Stato e non esiste una statistica che permetta di ricostruirne l'evoluzione.

Più in generale, la messa in vigore di prestazioni pubbliche deve essere decisa in base alle priorità politiche, tenuto conto del contesto generale dell'offerta pubblica e delle finanze dello Stato. L'adozione di vincoli (come ad esempio dei fondi destinati a scopi specifici) produce invece una sorta di indipendenza delle prestazioni così finanziate, sottraendole dalle riflessioni politiche generali in termini di priorità. La determinazione di nuove priorità sarebbe inoltre resa più difficile dall'esistenza di simili vincoli.

Per le ragioni suesposte, si ritiene che la mozione 2 giugno 2009 presentata da Maristella Polli, Giorgio Galusero, Ivan Belloni e cofirmatari "Creazione di un fondo autonomo per attività di prevenzione, terapia, riduzione del danno e repressione in materia di dipendenze" non possa costituire un mezzo efficace per consolidare la politica cantonale delle tossicomanie, attualmente gestita all'interno delle Linee direttive, del Piano finanziario e del Preventivo, tenuto anche conto del Piano cantonale degli interventi nel campo delle tossicomanie.

Si chiede pertanto al Parlamento di respingere la mozione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini
Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 02.06.2009

**MOZIONE**

**Creazione di un fondo autonomo per attività di prevenzione, terapia, riduzione del danno e repressione in materia di dipendenze**

del 2 giugno 2009

**Premessa**

*«Servono più mezzi per contrastare la tossicodipendenza. Il problema esiste ed è inutile negarlo. È un problema sociale del nostro tempo, una piaga che ci coinvolge tutti e contro cui tutte le forze in campo devono agire. In particolar modo con la prevenzione. Su ogni singolo fronte, implementando la strategia. Servono più mezzi per contrastare il fenomeno. Sono stati confermati i 4 pilastri: la prevenzione, la repressione, l'aiuto e il controllo. Sarebbe quindi ideale avere più mezzi a disposizione per intervenire con più incisività […]».*

Queste le parole di Luigi Pedrazzini, Direttore del Dipartimento delle istituzioni, all'indomani del terribile fatto di sangue avvenuto a Chiasso.

**Obiettivi**

Attualmente i proventi dai sequestri di droga sono versati direttamente nelle casse dello Stato e non esiste un fondo autonomo per interventi mirati di prevenzione in materia di dipendenze. Il Gruppo PLR che si occupa della tematica "Giovani e violenza" si è documentato sulle varie iniziative e sui vari progetti già implementati a livello cantonale per la prevenzione alle dipendenze, e ritiene importante e indispensabile istituire un fondo autonomo proprio per permettere di ampliare, migliorare e meglio coordinare i vari progetti che già esistono sul territorio, o che si potrebbero realizzare se si avessero i mezzi finanziari a disposizione.

Siamo a conoscenza che il Consiglio di Stato ha già affrontato il tema in questione, esaminando la possibilità di destinare alla prevenzione e alla terapia i soldi confiscati nelle inchieste, proprio a seguito di una richiesta scaturita, nel corso di una riunione del Gruppo Esperti droga, lo scorso novembre.

Ci permettiamo di far osservare che, eventualmente, i fondi potrebbero andare a favore di tutti i 4 pilastri, prevenzione, repressione, aiuto e controllo. In questo caso, ciò sarebbe possibile con la revisione della Legge di applicazione della Legge federale sugli stupefacenti del 19 giugno 1978 e del relativo Regolamento del 3 settembre 2002.

**Richiesta**

Il Gruppo PLR chiede quindi di analizzare e studiare, al più presto, **la creazione di un fondo autonomo** che offra la possibilità a tutte le Istituzioni di agire preventivamente e con maggiore incisività contro tutti i tipi di dipendenze presenti nel Cantone (droga, alcool, fumo, gioco, eccetera).

Per il gruppo PLR:
Maristella Polli, Giorgio Galusero e Ivan Belloni
Bagutti - Bobbià - Bordogna - Brivio - Celio - Dafond - Del Bufalo -
Dominé - Ducry - Garzoli - Gianora - Giudici - Gobbi R. - Krüsi - Merlini -
Moccetti - Orsi - Pellanda - Righinetti - Solcà - Viscardi - Vitta - Weber