

Rapporto

numero

6401 R

data

9 febbraio 2012

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

**della Commissione speciale sanitaria
sulla mozione 2 giugno 2009 presentata da Maristella Polli, Giorgio
Galusero e Ivan Belloni per il Gruppo PLR “Creazione di un fondo
autonomo per attività di prevenzione, terapia, riduzione del danno e
repressione in materia di dipendenze”
(v. messaggio 28 settembre 2010 n. 6401)**

*“... l'idea che si possa sconfiggere il fenomeno con i
carabinieri, i giudici e i processi è un'enorme
sciocchezza. È come pensare di fermare un'onda
piantando un bastoncino nella sabbia...”
(Gianrico Carofiglio, Il silenzio dell'onda)*

I. PREMESSA

La politica cantonale riguardo le dipendenze ha interessato in questi ultimi anni in modo significativo la Commissione speciale sanitaria¹, il CdS e il Gruppo di esperti in materia di tossicodipendenze. La società civile e la situazione psico-sociale in cui si trovano ampi strati della popolazione del nostro Cantone avendo dato segnali allarmanti in tal senso.

Alla luce di ciò si sta profilando una visione complessiva in questo campo che non sia limitata però alle sostanze illegali ma che contempli anche quelle legali, i farmaci, nonché anche le dipendenze non legate all'assunzione di sostanze e che stanno aumentando in modo preoccupante,

Il rischio infatti è che in assenza di una politica e una visione integrata e aperta il tutto risulti un'operazione effimera e di facciata, incapace di modificare il destino degli attori già coinvolti e di quelli potenzialmente a rischio. A questo proposito la Commissione rileva l'importanza di una gestione coordinata di questa importante e delicata azione sociale e del relativo credito quadro e che, a suo avviso, dovrebbe essere pianificata in intesa con il DECS, il DSS e la Polizia. Ricordiamo infatti che i pericoli e i segnali che ci giungono in tal senso sono alquanto inquietanti, come riportato anche dal Rapporto della Commissione speciale sanitaria sul Piano cantonale degli interventi nel campo delle tossicodipendenze 2005-2008 del 6.3.2008, il quale evidenzia, in particolare, un incremento degli indicatori specifici legati ai problemi legati al consumo di sostanze legali (alcol e tranquillanti), alle nuove forme di dipendenza senza sostanze, all'abbassamento dell'età media dei soggetti dediti al consumo di sostanze, alla politossicomania, alla comorbidità psichiatrica, ai problemi legati all'inserimento sociale, al sostegno sociale nonché ai problemi legati alla popolazione giovanile più in generale. Il che conferma i molteplici volti del *sistema*

¹ Si vedano a questo proposito anche i rapporti commissionali della precedente legislatura (N.Mariolini & al.)

dipendenza, sia in termini di sostanze consumate, sia in termini di popolazioni coinvolte, sia infine in termini di disagio sociale nel suo significato più ampio.

La necessità di avere a disposizione i mezzi per affrontare questa sfida epocale è pertanto prioritaria, dal punto di vista delle allocazioni e risorse che il Cantone può mettere a disposizione, anche e soprattutto in tempi di crisi come questa, che perdura oramai da qualche anno.

II. SCOPO E SENSO DELLA MOZIONE

La mozione vuole appunto rispondere alla necessità di avere più mezzi a disposizione e per questo chiede che venga istituito un fondo apposito alimentato dai proventi derivanti dai sequestri connessi alle inchieste penali per infrazioni alla Legge federale sugli stupefacenti. Tale fondo dovrebbe permettere a tutte le istituzioni attive sul territorio cantonale di agire “preventivamente e con maggiore incisività contro tutti i tipi di dipendenze ... (droga, alcool, fumo, gioco, ecc.)”

A parere dei mozionanti il fondo potrebbe addirittura sostenere tutte le attività connesse ai quattro pilastri della politica delle tossicomanie, segnatamente:

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

e questo tramite l’allargamento della base legale da concretare tramite una revisione della Legge di applicazione della LStup del 19 giugno 1978 e del relativo Regolamento del 3 settembre 2002.

III. LE OBIEZIONI FORMULATE NEL MESSAGGIO

Con il Messaggio in esame il CdS propone al parlamento cantonale di respingere la mozione essenzialmente per due motivi:

- la rigidità strutturale del fondo
- la variabilità dei proventi dei sequestri e la difficoltà di individuare quelli connessi al traffico/spaccio di stupefacenti.

La politica cantonale delle tossicomanie è finanziata tramite le entrate ordinarie dello Stato, in cui rientrano anche i proventi dei sequestri derivanti dal traffico di stupefacenti. Accogliere la richiesta dei mozionanti significherebbe vincolare ad uno scopo preciso una parte delle risorse dello Stato, ciò che per il CdS non è possibile per legge e nemmeno auspicabile.

Attualmente i quattro pilastri della politica delle tossicomanie sono gestiti a vari livelli e da diversi Dipartimenti. L’attività di prevenzione nelle scuole rientra nelle competenze del DECS, le cure sono di competenza del DSS mentre la repressione è di competenza del DI.

Le attività dipartimentali sono finanziate tramite le entrate generali dello Stato o tramite sussidi specifici erogati dalla Confederazione o ancora con proventi che la Regia federale degli alcool riserva ai Cantoni proprio per prevenire le tossicomanie².

La molteplicità degli interventi distribuiti tra diversi Dipartimenti e la modalità del loro finanziamento, che avviene nell'ambito di budget generali, come la scuola o la magistratura, rende per il momento impossibile quantificare il costo complessivo delle misure connesse alla politica cantonale della tossicomania basata sui quattro pilastri.

È per questa ragione che il CdS non ritiene giustificato vincolare parte delle entrate dello Stato allo scopo definito dai mozionanti senza che lo si possa quantificare. Il rischio è che si verificherebbe un'offerta insufficiente quando i bisogni superano le risorse vincolate nel fondo, rispettivamente un accumulo nel caso opposto. Il Governo rifiuta una visione settoriale dell'attività statale e rivendica la piena libertà di decidere i propri interventi sulla base di scelte di priorità.

Da ultimo il CdS pone l'accento sull'irregolarità ed imprevedibilità delle entrate derivanti dai sequestri penali relativi all'applicazione della Legge federale sugli stupefacenti (LStup) e sulla difficoltà di distinguere gli importi derivanti dal traffico di stupefacenti rispetto a quelli derivanti da altri reati commessi dallo stesso autore.

A complicare le cose si aggiunge anche la Legge federale che disciplina la ripartizione tra Cantoni e Confederazione dei valori patrimoniali confiscati.

Sui valori confiscati si rimanda alla tabella riportata a pagina 4 del Messaggio, ricordando tuttavia che non sono suddivisi per tipologia di reato per cui non è possibile sapere quanti sono i valori connessi al traffico di stupefacenti.

Per quanto riguarda invece gli importi investiti nella prevenzione specifica, la tabella allestita dal CdS su richiesta della Commissione sanitaria, che si allega al presente rapporto, evidenzia importi variabili tra i 950'000 franchi nel 2001 e 1,28 mio di franchi nel 2010.

IV. I LAVORI COMMISSIONALI

Come al solito la discussione è stata vivace ed intensa, già solo sul significato e sul senso dei termini "dipendenze" e "prevenzione". Ma di questo abbiamo già detto nelle premesse e ancora scriveremo nelle conclusioni. La Commissione è stata comunque unanime nel riconoscere la necessità di offrire a chi lavora in questo ambito tutti i mezzi finanziari necessari ad affrontare le problematiche legate alle dipendenze.

La Commissione ha proceduto a diverse audizioni.

Per poter valutare le obiezioni del CdS in merito alla rigidità dello strumento finanziario proposto dai mozionanti, la Commissione ha sentito il capo della Sezione delle finanze del DFE Sig. Renato Bernasconi. La sua esposizione ha effettivamente evidenziato i limiti legali connessi all'istituzione di un fondo specifico, limiti di cui si dirà nel prossimo capitolo.

La Commissione ha anche voluto sondare l'opinione del Gruppo di esperti nel campo delle tossicodipendenze. Due le audizioni esperite dalla Commissione, una in dicembre 2010 e

² Le entrate fiscali provenienti dalle bevande spiritose hanno raggiunto nel 2010 il livello più alto degli ultimi 10 anni. Il 90 per cento del prodotto netto della RFA è devoluto alle assicurazioni sociali AVS/AI e va quindi a beneficio dell'intera popolazione. Il rimanente 10 per cento è versato ai Cantoni per combattere le cause e gli effetti dell'uso di sostanze che generano di- pendenza (Rapporto 2010 della Regia federale degli alcool RFA)

l'altra in settembre 2011. Il Gruppo di esperti si è espresso a favore di un aumento dei mezzi finanziari a disposizione della politica dei quattro pilastri senza però indicare un progetto o un settore specifico.

Gli esperti hanno però fatto notare che a partire dal 2013 mancherà un importante finanziamento federale (pari a 1,3 mio) alle strutture ambulatoriali (antenne, centri di competenza ambulatoriale alcologica) i cui costi di funzionamento si aggirano sui 2,5 mio all'anno.

V. IL FONDO

La Commissione è giunta alla conclusione che un fondo è strumento finanziario troppo rigido e inadeguato allo scopo perseguito dalla mozione, soprattutto nella misura in cui le richieste dei mozionanti travalicano l'ambito ristretto della tossicomania e si orientano verso ogni tipo di dipendenza.

La Legge sulla gestione finanziaria e sul controllo finanziario dello Stato vieta di vincolare le imposte principali ad una spesa specifica (art. 8 e art. 9 cpv. 4 lett. e). Per finanziare una tipologia limitata di prestazioni occorre creare una base legale ad hoc (art. 13). Un fondo risponde a questa esigenza ed è istituito tramite Decreto legislativo.

Il fondo deve però rispondere ad un criterio di causalità adeguata tra la provenienza dei mezzi finanziari che lo alimentano e lo scopo per il quale è stato creato. A titolo di esempio si cita: il Fondo incendi (alimentato con un prelievo del 5% sulle polizze assicurative contro gli incendi) e il Fondo di perequazione alimentato con contributi prelevati dai Comuni a solo scopo perequativo.

Nel caso specifico il fondo sarebbe alimentato dai proventi dei sequestri in ambito penale, in particolare dai sequestri conseguenti alle indagini sul narco-traffico, il legame di causalità sarebbe quindi dato solo per le attività connesse alle dipendenze da stupefacenti, escludendo tutte le altre dipendenze che pure esistono e preoccupano.

Anche il finanziamento del fondo si presenta problematico, già soltanto per la difficoltà di individuare i proventi criminali derivanti dal narco-traffico da quelli derivanti da altri reati sempre commessi dallo stesso autore. Un sequestro può quindi avere diverse componenti, sapere qual è in rapporto diretto con il fondo può essere un lavoro complicato e generare costi amministrativi non indifferenti.

Da ultimo i sequestri non possono essere preventivati, per cui il finanziamento del fondo sarebbe soggetto a oscillazioni annuali che collidono con l'esigenza di supportare in modo stabile un progetto a lungo termine qual è la lotta alle dipendenze.

La Commissione è giunta alla conclusione che sarebbe più appropriato allo scopo della mozione l'istituzione di un credito quadro³ che a differenza del fondo non immobilizza in modo irrevocabile e permanente una parte delle risorse dello Stato.

Il credito quadro, di durata limitata, anche se rinnovabile, assicura l'allocazione di determinati mezzi finanziari ad uno scopo preciso, ma è uno strumento più malleabile rispetto al fondo autonomo e appare più vicino alle necessità e ai fini espressi dai mozionanti stessi laddove parlano dei quattro pilastri cardini per la gestione del problema

³ Il credito quadro serve alla realizzazione di un programma articolato in più interventi (art. 24 della Legge sulla gestione finanziaria)

delle dipendenze (prevenzione, terapia, riduzione del danno e repressione) e della necessità di devolvere le risorse finanziarie create ad hoc a dei progetti specifici o a delle misure che possono riguardare uno dei quattro pilastri stessi.

VI. SPACCATO DELLA REALTÀ TICINESE

Oggi il principio dei quattro pilastri è sempre più esteso anche ad altri tipi di dipendenze legali come alcool, tabacco, medicinali, ma anche a forme di dipendenza da non sostanze, come il gioco patologico, internet, ecc. Questo nuovo modello generale ed integrato di concepire la Dipendenza nelle sue diverse sfaccettature ha inoltre la necessità inderogabile di coinvolgere diversi partner attivi nei rispettivi ambiti di competenza, proprio per la eterogeneità delle variabili in gioco: provenienza sociale, problemi di inserimento, sostegno sociale, scuola, ecc. Per questa ragione il fatto di collegare la politica delle dipendenze al solo settore degli stupefacenti è perlomeno inadeguato. Vi è inoltre il tema del coordinamento e dell'organizzazione degli interventi tra Cantone e Comuni: a questo proposito bisogna quindi intravedere e prospettare una politica migliore e maggiormente pianificata sottolineando pure la multisettorialità delle dipendenze. Inoltre in Ticino attualmente il settore delle dipendenze è suddiviso, per quanto attiene la parte operativa, tra numerose basi legislative quali la legge di applicazione cantonale agli stupefacenti, quella che pone le basi per una presa a carico specifica a livello residenziale ed ambulatoriale, la legge sull'integrazione socio professionale degli invalidi, la legge sull'assistenza e cura a domicilio, la legge sanitaria. Non esiste però purtroppo una legge specifica per quanto attiene la prevenzione.

VII. PROGETTI SPECIFICI

Per quanto riguarda possibili progetti specifici da sostenere e finanziare con un credito quadro è quanto mai importante tenere conto di quanto già indicato dalla Commissione speciale sanitaria nei passati Piani di intervento (e tutt'ora inevasi) e di altri elementi che, di seguito, brevemente si ricorda - a titolo esemplificativo - e che sono già in parte riportati ed evidenziati dal Gruppo Esperti in materia di tossicomania (12.02.2009) e confermati dal Consiglio di Stato (07.04.2009):

- creazione di un Osservatorio sulla criminalità⁴ che sappia monitorare il mercato (soprattutto quello su internet), identificare le nuove droghe, le modalità di acquisto e di consumo;
- intensificazione delle attività non stazionarie;
- intervenire sul fenomeno dell'emarginazione giovanile e sulla disoccupazione giovanile;
- recupero dei giovani in rotta di collisione con la formazione, la famiglia, il lavoro;
- integrazione di quanto sopra detto con la prevista nuova formazione superiore in collaborazione fra DSS e SUPSI per operatori attivi nella presa a carico dei pazienti tossicodipendenti (mia interrogazione del 26.09.2011);
- il teatro sociale e il suo potere di prevenzione - nuove correnti scientifiche per il trattamento delle diverse forme di dipendenza;
- maggior flessibilità del percorso terapeutico;

⁴ A questo proposito, ma senza entrare nel merito della richiesta, la Commissione ricorda che il Parlamento non si è ancora espresso su una mozione (Verdi) che chiedeva appunto l'istituzione di un Osservatorio della criminalità.

- percorso terapeutico più personalizzato e importanza della post-cura;
- le strutture chiuse sinora utilizzate per i minorenni (istituti e foyer) risultano poco adatte a gestire la casistica giovanile con problemi di tossicomania;
- introdurre misure adeguate di contenimento dei casi di giovani problematici in sostituzione delle attuali ed inaccettabili prese a carico presso la clinica psichiatrica cantonale;
- maggior preparazione all'ascolto degli insegnanti con l'implementazione di strutture di appoggio all'interno della scuola (a cominciare da un aumento degli insegnanti di sostegno pedagogico).

VIII. CONCLUSIONI

La Commissione sanitaria condivide le preoccupazioni sottese alla Mozione oggetto di questo rapporto, ma non la soluzione proposta dai mozionanti.

La lotta alle dipendenze è importante. Ma le dipendenze non sono più soltanto quelle derivanti da sostanze e da sostanze illegali e stupefacenti. Anche le sostanze legali che creano dipendenza sono aumentate. Molte sostanze che si possono liberamente acquistare sul mercato contengono principi attivi assimilabili alle sostanze stupefacenti e sono contenute in tutti quei prodotti pubblicizzati come integratori, dietetici, infusi, o tè, creme e incensi facilmente reperibili in internet o nei cosiddetti Smart Shop⁵.

Riconoscerle e classificarle è un compito sempre più arduo, già per l'ampiezza dell'offerta e la velocità con cui si alimenta. Proprio recentemente (dal 1° dicembre 2011) il Dipartimento federale dell'interno ha voluto colmare un vuoto legislativo ed ha allestito una lista dei prodotti vietati (ora una cinquantina). D'ora innanzi la fabbricazione, il commercio e il consumo di queste sostanze potrà essere punito in base alla Legge federale sugli stupefacenti⁶.

Il mercato però non si ferma e continua a produrne di nuove.

In questo senso alcuni commissari ritiene che potrebbe essere d'aiuto l'istituzione di un Osservatorio permanente e specifico in grado di seguire e monitorare il mercato e di anticipare le mode⁷.

Sulla prevenzione la Commissione ha dovuto riconoscere che è difficile stabilire cos'è prevenzione e quando e dove inizia. Tutta la società è permeata da occasioni e necessità di prevenzione alle dipendenze, a cominciare dalla famiglia, dalla scuola, dal lavoro e in generale dalla necessità di salvaguardare lo stato sociale e di aumentare l'efficacia degli ammortizzatori sociali per contenere gli effetti devastanti di una crisi economica che

⁵ Come le smart-drugs, le cosiddette "droghe furbe" o "droghe intelligenti": Vengono distribuite negli smart shops e via internet. Sono diventate lo sbalzo preferito di molti giovani in discoteca e nelle palestre. Oltre al già citato "binge drinking" che provoca lo sbalzo con l'alcool. Sono sostanze legali, ma molto pericolose. Sostanze vegetali contenenti sostanze psicoattive che agiscono sui neurotrasmettitori dell'adrenalina, dell'acetilcolina e della dopamina. L'epinefrina, ad esempio, è un farmaco che si può comperare anche senza ricetta medica. Sono fortunatamente sparite la spice gold e la sniff coca che provocavano sbalzi devastanti. Comunque, la Tabella ufficiale non riesce a star dietro alla diffusione di sempre nuove droghe. L'elenco delle smart drugs è lungo e tutte con effetti nocivi in quanti ne fanno uso-abuso con l'illusoria convinzione procurarsi attimi di fuga dalla realtà o di senso di benessere psicofisico che si può avere molto più facilmente raggiungibile con una salutare frequenza di una palestra o facendo jogging (<http://www.fattodiritto.it/doping-e-stupefacenti-con-internet-vola-il-consumo-inchiesta-esclusiva>)

⁶ Ordinanza sul controllo degli stupefacenti (OCStup)

⁷ Sempre nell'ambito della prevenzione e per la riduzione del danno la Commissione, anche qui senza entrare nel merito della richiesta, ricorda che nei cassetti del Parlamento giace ancora inevasa la mozione presentata il 22 febbraio 2010 da diversi deputati volta ad introdurre il testing. La pratica del testing, già adottata in altri Cantoni svizzeri, permette ai consumatori di conoscere in tempo reale tramite un laboratorio mobile la composizione delle sostanze acquistate sul mercato e di evitarne il consumo se immediatamente pericolose per la loro integrità fisica

manda fuori asse migliaia di persone e soprattutto di giovani concittadini costretti a chiedere il sussidio dell'assistenza⁸.

Senza peraltro trascurare l'ambiente urbano. Un ambiente degradato fa ammalare le persone e sviscila la voglia di vivere e di progettare il futuro.

È per queste ragioni che alla Commissione è parso inappropriato racchiudere in un Fondo la molteplicità di interventi statali che sono precursori necessari e auspicabili alla lotta alle dipendenze. Lotta che inizia proprio dalla prevenzione perché quando il danno si è già prodotto tutto il resto è un recupero in salita.

La Commissione ha voluto evitare che il Fondo diventasse un alibi per non far nulla all'infuori delle attività finanziate dal fondo stesso e per questo ha seguito le indicazioni del CdS laddove chiede di conservare la piena libertà di decidere come allocare le risorse dello Stato sulla base di scelte di priorità da definire nel contesto dell'azione statale.



Per concludere la Commissione propone al Parlamento di respingere la mozione in oggetto e aderire alle conclusioni del messaggio, non perché non condivide gli obiettivi dei mozionanti ma perché ritiene che il fondo non è strumento adatto allo scopo. La Commissione ritiene più appropriato un credito quadro e in tal senso chiede al Consiglio di Stato di istituirlo e di attivarsi per garantire un migliore coordinamento di tutte le parti coinvolte, come lo chiede anche il Rapporto sull'iniziativa parlamentare del nuovo progetto di Legge sulle dipendenze.

Per la Commissione speciale sanitaria:

Orlando del Don e Michela Delcò Petralli, co-relatori
Caprara - Cereghetti - Del Bufalo - Jelmini -
Malacrida - Mariolini - Pagani - Peduzzi -
Polli - Ramsauer - Robbiani - Steiger

⁸ Sul disagio dei giovani adulti si rimanda ai dati statistici commentati anche dal Piano cantonale degli interventi nel campo delle tossicomanie 2010 allestito dal Gruppo Esperti (pag. 2)