

Messaggio

numero
8418

data
17 aprile 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 18 settembre 2023 nella forma elaborata da Matteo Pronzini per la modifica dell'art. 36 della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (LSan) (Educazione alla salute: la competenza del programma annuale deve essere del Gran Consiglio)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo le nostre considerazioni in merito all'iniziativa in oggetto, con cui il deputato Matteo Pronzini chiede la modifica dell'art. 36 della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario, del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria, LSan), senza peraltro corredare la proposta di revisione di alcuna spiegazione.

Inserito al capitolo II "Educazione alla salute" del titolo IV "Prevenzione e promozione della salute" della Legge sanitaria, l'art. 36 LSan dispone che "il Dipartimento presenta ogni anno al Consiglio di Stato per approvazione un programma, accompagnato dal preventivo, degli interventi previsti per l'anno successivo". L'iniziativa chiede di sostituire Dipartimento con Consiglio di Stato e Consiglio di Stato con Gran Consiglio, demandando quindi al Legislativo la valutazione di merito sul programma di promozione della salute.

I. PREMESSA

La Legge sanitaria attribuisce al Cantone il compito di promuovere, sostenere e mettere in atto provvedimenti riguardanti la prevenzione e la promozione della salute (art. 33 LSan). Essa sancisce inoltre che l'educazione alla salute deve favorire l'autonomia e l'assunzione della responsabilità personale nella salvaguardia della salute individuale e collettiva, dando alla popolazione le conoscenze e le competenze idonee a scegliere un modo di vita sano e a valutare criticamente l'esistenza di pericoli per la salute nonché a utilizzare convenientemente le risorse individuali e collettive atte al promovimento e al mantenimento della salute (art. 34 LSan). In relazione a questo concetto ampio di educazione alla salute si inserisce il compito assegnato al Dipartimento (ovvero al Dipartimento della sanità e della socialità, DSS; art. 22 lett. f e art. 23 LSan) di presentare al Governo un programma degli interventi (art. 36 LSan).

Le attività di promozione della salute e prevenzione delle malattie sono parte integrante delle politiche di salute pubblica del Cantone, come confermato di recente anche nell'obiettivo 23 del [Programma di legislatura 2023-2027](#) del Consiglio di Stato. Esse sono svolte e/o coordinate dal Servizio di promozione e di valutazione sanitaria (SPVS) dell'Ufficio del medico cantonale (UMC), in particolare per quanto concerne i principali

Messaggio n. 8418 del 17 aprile 2024

fattori di rischio associati alle malattie non trasmissibili (MNT). Nello specifico, l'UMC, attraverso il Dipartimento, propone al Consiglio di Stato la strategia e il programma quadro di prevenzione e promozione della salute a livello cantonale. Sulla base di analisi degli indicatori di salute della popolazione ticinese, l'SPVS elabora e conduce Programmi d'azione cantonali (PAC) e progetti mirati, volti a consentire alle persone di investire proattivamente nella loro salute e a promuovere comportamenti che le portino a frequentare ambienti favorevoli alla salute e a ridurre i principali fattori di rischio associati alle MNT.

I PAC hanno una durata quadriennale, si basano sui risultati delle analisi citate e tengono conto sia delle priorità stabilite nel quadro della Strategia di politica sanitaria del Consiglio federale ([Sanità 2030](#)) con le rispettive strategie settoriali ([Strategia MNT](#), [Strategia Dipendenze](#)), sia degli orientamenti strategici, dei temi prioritari (alimentazione, attività fisica, salute mentale) e delle condizioni quadro definiti dalla fondazione [Promozione Salute Svizzera](#).

Sul contesto di riferimento cantonale e nazionale e sulle attività attuate in quest'ambito lo scrivente Consiglio ha avuto modo di esprimersi in modo dettagliato negli scorsi mesi con il Messaggio n. 8362 del 22 novembre 2023 in risposta alla mozione di Matteo Quadranti per il Gruppo PLR dal titolo "Prevenzione e informazione sanitaria. Investire e informare per un Nuovo Piano Cantonale di sensibilizzazione sanitaria". Giova quindi rinviare a tale messaggio.

II. I PROGRAMMI DI PROMOZIONE DELLA SALUTE E DI PREVENZIONE

Il DSS, per il tramite dell'UMC e del SPVS, elabora, implementa e coordina due programmi d'azione cantonale quadriennali.

In primo luogo, il [Programma d'azione cantonale "Promozione della salute 2021-2024"](#) sviluppa i temi della promozione della salute mentale, di un'alimentazione equilibrata e di sufficiente attività fisica con misure mirate alle fasce di popolazione tra 0-20 anni e a partire dai 65 anni, come stabilito da Promozione Salute Svizzera (PSCH)¹; comprende attualmente una quarantina di differenti misure destinate a queste specifiche fasce d'età.

Il prossimo PAC di Promozione della salute 2025-2028 è in corso di elaborazione, riprenderà i principi e i criteri richiesti da Promozione Salute Svizzera e sarà esteso alla fascia di età adulta. È degno di nota che il Cantone Ticino sia stato scelto da PSCH, con altri quattro Cantoni, per avviare un progetto pilota destinato alla popolazione adulta, permettendo così di implementare attività di promozione della salute seguendo i bisogni della popolazione ticinese durante tutte le fasi della vita.

In secondo luogo, il [Programma d'azione cantonale "Prevenzione alcol, tabacco e prodotti affini 2021-2024"](#) affronta il consumo di bevande alcoliche e di prodotti del tabacco,

¹ Su incarico della Confederazione, la fondazione Promozione Salute Svizzera avvia, coordina e valuta misure atte a promuovere la salute (art. 19 LAMal) e mira nel lungo termine a migliorare in modo misurabile la salute della popolazione svizzera. Ogni persona residente in Svizzera versa annualmente a Promozione Salute Svizzera, per il tramite delle casse malati, un contributo di fr. 4.80 (art. 20 LAMal). La Fondazione è sostenuta da Cantoni e assicuratori e ha sedi a Berna e Losanna.

Messaggio n. 8418 del 17 aprile 2024

equiparando, con le modifiche della Legge sanitaria entrate in vigore il 1° giugno 2023, le sigarette elettroniche e i prodotti simili alle sigarette tradizionali. Comprende attualmente una ventina di misure soprattutto orientate all'informazione della popolazione rispetto agli effetti dei nuovi prodotti del tabacco sulla salute, alla prevenzione generale di consumi a rischio, in particolare nella popolazione giovanile, e alla tutela dei minori e dei non consumatori.

Sia i progetti di promozione della salute sia quelli di prevenzione destinati ai giovani propongono approcci innovativi e partecipativi nei vari luoghi di vita (istituti di formazione, attività di svago, società sportive, ecc.) e comportano anche l'informazione e la sensibilizzazione delle persone di riferimento, in particolare genitori, docenti, educatori e monitori nella loro veste di "moltiplicatori".

III. IL FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI CANTONALI

Il finanziamento dei PAC Promozione della salute e Prevenzione alcol, tabacco e prodotti simili è suddiviso tra Cantone Ticino, Confederazione e Promozione Salute Svizzera nelle proporzioni indicate nelle tabelle che seguono:

a) Programma d'azione cantonale "Promozione della salute 2021-2024"

	Finanziamento annuale medio (CHF)	
Cantone, risorse umane	422'000	(40.7%)
Cantone, finanziamento diretto	110'675	(10.7%)
Promozione Salute Svizzera	503'000	(48.6%)
Totale	1'035'675	(100%)

Le condizioni quadro per i Cantoni definite da Promozione Salute Svizzera per l'ottenimento dei contributi finanziari stabiliscono una durata quadriennale del programma e la percentuale del contributo a carico del Cantone, che deve corrispondere ad almeno il 50.1% del costo totale. Nel calcolo dei finanziamenti cantonali, PSCH riconosce anche il costo delle risorse umane dell'Amministrazione cantonale implicate nella realizzazione del programma (coordinamento, gestione, valutazione). Il contributo del Cantone Ticino al finanziamento del PAC Promozione della salute è prevalentemente in termini di risorse umane (40.7%), mentre la quota di finanziamento diretto corrisponde al 10.7% del totale.

b) Programma d'azione cantonale "Prevenzione alcol, tabacco e prodotti affini 2021-2024"

	Finanziamento annuale medio (CHF)	
Cantone, risorse umane	69'625	(6.5%)
Cantone, finanziamento diretto	35'000	(3.3%)
Fondo Alcol	860'000	(80.6%)
Fondo prevenzione tabagismo	102'000	(9.6%)
Totale	1'066'625	(100%)

Il programma “Prevenzione alcol, tabacco e prodotti affini 2021-2024” beneficia di un finanziamento annuo proveniente dal Fondo federale per la prevenzione del tabagismo (FPT)², grazie alla tassazione delle sigarette vendute nell’anno precedente. La quota annuale attribuita al Cantone Ticino varia in funzione degli introiti globali e del numero di Cantoni che richiedono i contributi finanziari per i rispettivi programmi d’azione, con sostanzialmente un accesso competitivo ai fondi disponibili, erogati ai progetti più meritevoli. Il 15% delle entrate annue è utilizzato per i contributi forfettari per programmi cantonali di prevenzione del tabagismo. Per il Ticino, questi contributi corrispondono a fr. 109'576.- nel 2021, fr. 98'110.- nel 2022 e fr. 99'417.- nel 2023. La tendenza al ribasso è dovuta a una diminuzione degli introiti e a un aumento del numero di Cantoni che ricorrono al finanziamento del FPT.

Il contributo più importante giunge dal provento della decima dell’alcol, versato annualmente al Cantone in conformità con la legge federale sulle bevande distillate attraverso il Fondo alcol³ con un importo annuale pari a circa un milione di franchi. Rispetto alle condizioni quadro per i Cantoni fissate dal Fondo per la prevenzione del tabagismo, il Fondo alcol prevede disposizioni meno vincolanti sulla definizione delle misure specifiche e richiede ai Cantoni la stesura di rapporti di attività consultabili sul sito dell'[Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini](#).

Nel complesso il contributo finanziario diretto annuale a carico del Cantone per la realizzazione dei due programmi di azione cantonali di promozione della salute e di prevenzione corrisponde pertanto mediamente a circa fr. 145'000.- su un costo totale di oltre fr. 2'100'000.-. La maggior parte dei finanziamenti proviene da Promozione Salute Svizzera, dal Fondo alcol e dal Fondo per la prevenzione del tabagismo.

Anche includendo il costo delle risorse umane imputate sui due programmi, in termini finanziari l’impegno del Cantone a favore di queste politiche settoriali, pari in quest’ottica a circa fr. 637'000.- permette di accedere a finanziamenti federali ben superiori, pari all’incirca a fr. 1'463'000.- mentre in termini di efficacia, l’esito delle azioni intraprese è verificato attraverso rilevamenti scientifici periodici, che d’altro lato permettono di individuare ambiti e comportamenti su cui invece mirare gli interventi futuri.

² Il [Fondo per la prevenzione del tabagismo](#) (FPT) è stato istituito per finanziare le misure di prevenzione intese a impedire l’iniziazione al fumo e a promuoverne l’abbandono nonché a proteggere la popolazione dal fumo passivo ([Ordinanza sul fondo per la prevenzione del tabagismo](#)). Il Fondo è finanziato mediante la tassa di 2,6 centesimi applicata per ogni pacchetto di sigarette venduto e, ogni anno, raccoglie circa 13 milioni di franchi da destinare alla prevenzione del tabagismo. Nell’assegnazione dei finanziamenti per le misure di prevenzione, il FPT si basa sul relativo documento strategico (Strategia FPT) derivante dalle Strategie nazionali MNT e Dipendenze.

³ Il Fondo alcol è finanziato dalla [decima dell’alcol](#) (10% ai Cantoni e 90% alla Confederazione) risultante dall’imposizione delle bevande alcoliche (art. 45 LAIc). Nel 2022 sono stati versati 28'158'963 franchi ai Cantoni in proporzione al numero di abitanti. I Cantoni sono tenuti a impiegare questi fondi per la lotta contro le cause e le conseguenze dell’abuso di alcol, di stupefacenti, di altre sostanze illegali che generano dipendenza e di medicinali. Una volta distribuiti gli importi alle organizzazioni mantello, i Cantoni inviano all’Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini, ambito Alcol, un rapporto sull’utilizzo della decima dell’alcol. I rapporti sono disponibili sulla [pagina del rispettivo Cantone](#).

IV. CONCLUSIONI

Come già il richiamato Messaggio n. 8362 del 22 novembre 2023 sulla mozione Quadranti dedicata alla prevenzione e all'informazione sanitaria, l'iniziativa parlamentare in esame e il presente Messaggio offrono l'opportunità di mettere in luce l'impegno del Cantone a favore della promozione della salute e della prevenzione delle malattie, in particolare attraverso i due programmi d'azione cantonali "Promozione della salute" e "Prevenzione alcol, tabacco e prodotti affini". Questi programmi strategici pluriennali hanno carattere prioritario a livello di politiche di salute pubblica e il Consiglio di Stato, pur nel rispetto dei vincoli finanziari che si impongono, intende porvi ancor più attenzione nei prossimi anni, come rilevato anche nel recente Programma di legislatura.

I programmi d'azione cantonali, declinati poi attraverso numerosi progetti ed enti, intendono infatti rispondere ai bisogni specifici della popolazione residente in Ticino nelle diverse fasce d'età come pure delle persone in condizione di maggiore vulnerabilità, integrando le visioni e le strategie definite a livello della Confederazione come pure gli orientamenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e i riferimenti agli obiettivi dello sviluppo sostenibile (Agenda 2030). La possibilità di ricevere sostanziali contributi finanziari dalla Confederazione (Fondo alcol e Fondo prevenzione tabagismo) e da Promozione Salute Svizzera, ben superiori all'investimento diretto o indiretto da parte del Cantone, costituisce un'importante opportunità per sviluppare questi due programmi d'azione cantonali.

Come evidenziato nei capitoli precedenti, per accedere ai finanziamenti federali, i Cantoni devono però logicamente sottostare alle condizioni quadro definite dagli enti che li gestiscono. In particolare, i requisiti posti e formalizzati a livello contrattuale da Promozione Salute Svizzera prevedono una durata quadriennale del PAC "Promozione della salute" e un contributo complessivo del Cantone (finanziario e in risorse umane) almeno del 50% del costo totale. Inoltre, per poter accedere a tali finanziamenti, i programmi e i progetti vanno inoltrati con largo anticipo, spesso rielaborati e presentati sulla base di approfondite analisi dei dati. Le direttive e i vincoli sono piuttosto precisi e i programmi vanno sviluppati di concerto e con verifiche preliminari da parte degli enti finanziatori federali.

Nel complesso, al netto delle risorse umane dedicate al coordinamento, alla gestione e alla valutazione dei programmi, il contributo finanziario annuo a carico del Cantone Ticino per il PAC Promozione della salute corrisponde mediamente a circa fr. 110'000.-, mentre per il PAC prevenzione è di fr. 35'000.-: questi importi rappresentano meno del 7% del budget globale dei programmi e anche secondo le regole generali sulla gestione finanziaria dello Stato rientrano nei limiti di spesa abitualmente di competenza governativa.

L'attribuzione al Gran Consiglio della competenza decisionale sui programmi di promozione della salute e di prevenzione, come richiesto nell'iniziativa parlamentare in questione, porrebbe poi seriamente a rischio la possibilità di stipulare contratti con i principali enti finanziatori a livello federale, non solo perché questi contratti devono avere durata quadriennale, ma soprattutto perché le indicazioni parlamentari potrebbero venire considerate non conformi alle rigorose esigenze poste per l'ottenimento dei finanziamenti federali. Quale corollario, il Cantone dovrebbe assumersi integralmente i costi dei programmi d'azione cantonali, riducendo inevitabilmente in maniera sensibile il numero

Messaggio n. 8418 del 17 aprile 2024

delle misure e degli interventi e, conseguentemente, la possibilità di rispondere il più efficacemente possibile ai bisogni della popolazione ticinese.

Giova altresì ribadire che la preparazione e la realizzazione degli attuali piani d'azione cantonali soggiacciono a severi criteri di valutazione dei bisogni definiti in primo luogo dall'Ufficio del medico cantonale sulla base di indicatori solidi e fondati su evidenze scientifiche nonché sui criteri di qualità stabiliti dagli enti federali per l'ottenimento dei finanziamenti quadriennali. Nondimeno resta beninteso sempre possibile per persone, associazioni, enti o istituzioni presentare progetti di promozione della salute o di prevenzione al Servizio di promozione e di valutazione sanitaria, che li esamina secondo criteri ben definiti, pubblicati sulla pagina internet dedicata⁴, e può sostenerli e integrarli nei piani d'azione cantonali se rientrano negli obiettivi istituzionali e sono conformi alle priorità tematiche e strategiche.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si propone di respingere l'iniziativa parlamentare elaborata in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

⁴ <https://www4.ti.ch/dss/dsp/spvs/progetti/come-presentare-un-progetto>