

COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI

68.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO BOGI**

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti (5728)	3
Bogi Giorgio, <i>Presidente</i>	3, 6, 8
Artioli Rossella (gruppo PSI), <i>Relatore</i>	8
Benevelli Luigi (gruppo comunista-PDS)	3
Fronza Crepaz Lucia (gruppo DC)	5
Jervolino Russo Rosa, <i>Ministro per gli affari sociali</i>	6

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

ALDO GABRIELE RENZULLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti (5728).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti ».

Ricordo che nella seduta di mercoledì scorso l'onorevole Artioli aveva svolto la relazione e si era aperta la discussione sulle linee generali.

Proseguiamo pertanto nella discussione.

LUIGI BENEVELLI. Signor presidente, signor ministro, il provvedimento al nostro esame mi appare come un atto dovuto in quanto, nella situazione attuale, non possiamo permetterci di fare a meno degli stanziamenti, sia pure ridotti, di cui si dispone per sostenere le attività di recupero e di sostegno dei tossicodipendenti.

Condividiamo, tra l'altro, la necessità di un'integrazione dei mezzi disponibili in tale contesto, così come condividiamo la necessità, che si evince dalla stessa relazione, di rilanciare e sostenere risposte differenziate ai diversi problemi posti

dalla prevenzione e dal recupero delle complicate vicende legate alla tossicodipendenza, di cui constatiamo sempre più la grande complessità. Si tratta, inoltre, di questioni che si evolvono anche storicamente: infatti, rispetto alla presentazione stereotipata del drogato, oggi ci troviamo di fronte ad una situazione diversa, in quanto la maggior parte dei tossicodipendenti sono giovani che vivono in famiglia, lavorano, mantengono rapporti sociali e sono in sostanza integrati in una rete di relazioni affettive, lavorative e sociali. Essi portano tuttavia con sé la « scimmia che hanno sulla spalla ». Sono quindi mutati gli stereotipi basati su situazioni di disperazione e marginalità che vengono descritti nella pubblicistica giornalistica o in un modo affrettato e disinvolto di affrontare questa complessa e delicata materia.

Conseguentemente, anche il problema delle attività di prevenzione assume un significato diverso, in quanto tutti i soggetti titolari di tale attività, a partire dalle istituzioni scolastiche, assumono un ruolo fondamentale. Tutto ciò acquista rilievo anche in considerazione dei dati relativi all'abbandono scolastico che si registrano sul territorio nazionale. In proposito si è parlato di « scuola del disagio ». È necessario quindi prestare attenzione alle iniziative ed alle attività che si possono svolgere all'interno degli ambienti di vita e di lavoro, al fine di « allertare » e rendere consapevoli le diverse strutture in questione che possono fare veramente qualcosa di utile. Naturalmente vi sarà bisogno di punti di riferimento ed agenzie qualificate che possano verificare e programmare il lavoro da condurre e rap-

presentare un punto di riferimento per il quadro di competenze che si delineano all'interno della rete di relazioni sociali.

Da questo punto di vista, nell'attuale fase, anche per effetto della legge n. 162 del 1990, si riconosce un ruolo ed una funzione importanti ad una quantità di soggetti pubblici e privati, di carattere formale ed informale.

In tale contesto, diventa fondamentale il controllo di ciò che accade, non tanto come controllo burocratico e poliziesco, quanto come controllo su ciò che i progetti traducono.

Ritengo (anche se questo non può essere previsto espressamente nella legge) che, stante il modo con cui i progetti vengono valutati e considerati, anche dal punto di vista delle loro modalità di stesura, si potrebbe chiedere — o per lo meno sollecitare — che in essi, così come vengono presentanti per il finanziamento, siano contenute anche « griglie » di valutazione che consentano poi di operare una verifica.

Le risorse che abbiamo a disposizione non sono straordinarie, ma limitate. Credo, tuttavia, che la questione della qualità e dell'efficacia delle prestazioni offerte non solo riguardi la correttezza del modo in cui si spende il pubblico denaro, ma sia collegata anche alla necessità di affinare metodi, strategie, strumenti, procedure che siano all'altezza di un compito così difficile e delicato, posto che si riconosce che le risposte (anche se piuttosto stereotipate, di tipo tradizionale) mostrano di non saper corrispondere al complesso delle questioni che abbiamo di fronte.

Tentiamo allora strade nuove, ma per questo cerchiamo (il mio è un auspicio) di inserire elementi di valutazione, di verifica, che ci consentano di accumulare il sapere, di metterlo a disposizione delle esperienze future, qualunque sia il modo con cui viene erogata la titolarità dei servizi. Credo infatti che, soprattutto in una materia come quella di cui stiamo discutendo, il problema di sapere in che modo si debba operare utilmente ed efficacemente, sia questione assolutamente decisiva.

Da questo punto di vista, signor ministro, condivido molte delle osservazioni svolte dall'onorevole Tagliabue, soprattutto in relazione al fatto che nell'articolo 2 si esclude questo problema del raccordo necessario con i servizi. Ritengo che dovremo proporre la soppressione del suddetto articolo, in quanto considero ancora importante il testo dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 144 del 1985.

Mi spiego: rispetto alla tendenza attuale che hanno i SERT, una posizione come quella che ho sostenuto, secondo la quale è opportuno sopprimere l'articolo 2, non avrebbe senso, in quanto la linea di tendenza dei SERT procede nei confronti di servizi di tipo ospedaliero e di emergenza. Lei, signor ministro, sa che questo causa problemi e condizioni di sofferenza; comunque dobbiamo verificare cosa succede nel momento in cui operiamo le scelte che abbiamo deciso di compiere. Servizi ad organizzazione di tipo ospedaliero e ad impostazione di carattere emergenziale, o che privilegino questo tipo di aspetto, non sono in grado di essere di raccordo ed utili al tipo di attività che intendiamo sostenere con il disegno di legge in discussione.

Credo che invece, soprattutto rispetto al problema delle verifiche di ciò che accade, dell'« imparare facendo », siano assolutamente utili ed indispensabili servizi di SERT intesi come servizi territoriali, capaci anch'essi non solo di prese in carico per il breve, ma di prese in carico differenziate nel tempo dei diversi soggetti rispetto alle loro disponibilità, nonché di essere punti di riferimento e di raccordo per i progetti.

Questo è, a mio avviso, il punto più critico e meno convincente del testo a noi sottoposto.

Per quanto riguarda l'aspetto più complessivo dell'andamento della legge, dei suoi effetti diretti e indiretti e dei problemi esistenti, anche noi, signor ministro, chiediamo la sua disponibilità per un dibattito in sede parlamentare — in Commissione o in Assemblea — che sia all'altezza delle questioni che abbiamo di fronte. Intendo dire che si tratta di una

vicenda complicata e, per certi aspetti, dolorosa, sulla quale si sono già verificati marce indietro e spostamenti; basti pensare al decreto Martelli. Non sempre le situazioni hanno carattere di così evidente drammaticità. In questo modo, visto che la legge prevede che ogni tre anni si operi una verifica, al di là delle scadenze uno scambio di idee e di opinioni sull'argomento (a noi interessa molto, in particolare, la questione della funzione dei servizi pubblici) sarebbe opportuno, perché ci consentirebbe di legiferare meglio e di definire orientamenti più pertinenti.

LUCIA FRONZA CREPAZ. La legge n. 162 del 1990 ha rappresentato per questa legislatura (dobbiamo tutti riconoscerlo) un passo molto importante e ha dato luogo nella nostra Commissione, in seduta congiunta con la Commissione giustizia, ed in Assemblea, ad un dibattito che ci ha impegnati fortemente. Certo vi sono stati punti di vista che ci hanno sostanzialmente divisi, ma due sono state, in particolare, le preoccupazioni che ci hanno visti invece tutti dalla stessa parte: la necessità della repressione del grande traffico e la prevenzione ed il recupero come vera via di soluzione al problema. In questo ambito si muove il disegno di legge al nostro esame. La legge n. 162 non solo ha confermato, ma ha integrato lo stanziamento per l'erogazione di contributi finalizzati all'attività di recupero dei tossicodipendenti; ebbene, rispetto alla legge n. 162 questo provvedimento compie un passo avanti.

Vorrei cominciare da una constatazione. Ricordo che nel corso di alcuni interventi in Assemblea (come d'altra parte avevo anch'io osservato) si era espresso un concetto ben preciso in sede di dichiarazione di voto: si parlava di un atteggiamento sperimentale rispetto al problema della tossicodipendenza e soprattutto nei confronti delle soluzioni da dare al problema stesso. Si poneva certamente un'esigenza di chiarezza di principi, ma anche di apertura alle vie nuove di soluzione e di approccio che man-

mano si fossero presentate, senza « ingessarci » in soluzioni precostituite; insomma senza gli stereotipi ai quali ha fatto riferimento l'onorevole Benevelli.

Qualche esempio: si parla sempre più spesso dei drogati del sabato sera come di tossicodipendenti: è certo così, anche se non vi è la cornice « folcloristica » (che poi non è affatto folcloristica per il carico di dolore che porta con sé) che è diventata quasi un modello stereotipato.

Questo atteggiamento — dicevo — si ritrova all'interno del disegno di legge in esame, ed in particolare al comma 2 dell'articolo 1. L'incremento previsto viene finalizzato a nuovi percorsi non residenziali, che devono accompagnare quelli residenziali, indispensabili per rispondere alla molteplicità dei casi ed alla personalizzazione dei percorsi.

In tale contesto, mi sembra opportuno sottolineare un'impostazione, condivisa da tutti, secondo cui l'azione coordinata di organi istituzionali ed enti di volontariato deriva da un preciso atteggiamento da cui consegue il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle comunità impegnate sul fronte della tossicodipendenza accanto alle strutture pubbliche che, per rendere la legge effettiva, devono sorgere.

In tal modo non intendiamo effettuare una scelta di campo a favore della risposta pubblica o di quella privata; la vera risposta, infatti, nasce dalla integrazione di varie risposte. Si tratta di un aspetto che andrebbe approfondito, ma mi limito ad una battuta: laddove funziona il pubblico c'è spazio e funziona il volontariato, laddove esiste e funziona il privato sociale funziona il pubblico in una integrata collaborazione.

In tal modo, vorrei rispondere anche alla preoccupazione espressa dall'onorevole Benevelli circa l'articolo 2 di questa legge, scorgendo il pericolo di vedere scomparire il ruolo delle regioni, che devono avere preminenza nella gestione delle risposte sociali e sanitarie all'interno del nostro impianto costituzionale. Non è una visione centralistica quella che ha determinato « antiautonomie » o « anti-sussidiarietà » (per usare una parola eti-

ca) dentro la gestione della cosa pubblica: si tratta invece di una semplice constatazione della realtà. In alcune regioni, infatti, non ci sono convenzioni o non sono ancora state perfezionate per cui degli enti autonomi verrebbero ingiustamente penalizzati.

Tra l'altro, nell'elenco delle regioni non attrezzate esiste anche la Lombardia, che è una regione molto efficiente. Quindi si tratta probabilmente di politiche di impianto diverse o comunque di una realtà ben precisa.

Sempre in risposta alle preoccupazioni espresse dall'onorevole Benevelli, vorrei sottolineare che gli albi previsti rimangono a livello regionale. Quindi, non si attua una scelta centralistica rispetto ai contributi da erogare, in quanto è la regione come ente locale che riconosce e può valutare e controllare tutti i soggetti che divengono poi destinatari dei contributi.

Per quanto riguarda l'articolo 2, quindi, resta il caposaldo degli albi ai quali ho fatto riferimento: per ricevere un contributo occorre rispondere a determinati criteri e requisiti necessari agli albi regionali.

Per quanto riguarda le convenzioni, si deve riconoscere come la Commissione abbia lavorato in tempi molto rapidi. Quindi l'articolo 2 risponde all'esigenza di fare fronte ad una richiesta che rimane salvaguardata dal punto di vista dei controlli.

In conclusione, a nome del gruppo della democrazia cristiana, desidero esprimere apprezzamento nei confronti del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali. Nel ringraziare il relatore e tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito, desidero svolgere alcune brevi considerazioni.

In primo luogo, avverto l'obbligo di confermare quanto è già stato prospettato nel corso della seduta del 2 ottobre

scorso in ordine al fatto che nella legge finanziaria per il 1992 (alla tabella A, rubrica del Ministero dell'interno) non viene reiterato, per gli esercizi finanziari 1992, 1993 e 1994, lo stanziamento di 10 miliardi per contributi a favore dell'attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti.

Da questo punto di vista, posso formulare alcuni rilievi a titolo personale, pur assumendomi, in qualità di membro dell'esecutivo, tutta la responsabilità delle decisioni governative.

In primo luogo, desidero rilevare che la legge finanziaria attualmente vigente è quella relativa al 1991. Pertanto, il parere di competenza della Commissione bilancio dovrebbe essere espresso sulla base di tale normativa. In proposito, so che la prassi è piuttosto distante da questa procedura; tuttavia, questa potrebbe essere l'occasione giusta per rivendicare una prassi diversa e più rispettosa della lettera della legge.

Vorrei inoltre rilevare che al Senato è già iniziata la discussione della legge finanziaria per il 1992, ed in quella sede il senatore Guizzi, relatore di maggioranza, ha chiesto il ripristino del finanziamento al quale ho fatto riferimento. Io stessa, tra l'altro, stamane ho chiesto, in sede di Commissione affari costituzionali, di reinserire lo stesso stanziamento nella legge finanziaria per il 1992. Pertanto, una porta attualmente chiusa potrebbe socchiudersi.

Desidero, inoltre, ringraziare i membri della Commissione per l'apertura dimostrata verso nuove forme di prevenzione e recupero che non fanno più della residenzialità un fatto assoluto dal quale non si possa prescindere. Naturalmente, queste nuove tecniche derivano anche da una diffusione sempre più elevata della tossicodipendenza anche tra persone di età non molto giovane e che comunque svolgono un'attività lavorativa. Si tratta di persone che, come ha giustamente sottolineato l'onorevole Tagliabue, è giusto mantenere nel rispettivo ambiente di lavoro attraverso tecniche di recupero non residenziali.

Queste strategie rientrano in un processo di sperimentazione di strade nuove, ma tuttavia necessarie se si vuole imboccare la via della prevenzione e del recupero della tossicodipendenza.

Al comma 2 dell'articolo 1 si stabilisce che gli enti ausiliari che elaborano e gestiscono i programmi sperimentali debbono operare nel settore da almeno un quinquennio; abbiamo inserito questa garanzia proprio in considerazione della sperimentalità dell'intervento e del suo carattere fortemente innovativo.

Rimane certamente aperto il problema del controllo sull'efficacia di questi percorsi. Al riguardo non posso che condividere quanto ha osservato l'onorevole Benevelli, anche se non è facile controllare il risultato di un percorso di prevenzione e di recupero. Tuttavia anche in sede di commissione ministeriale che detterà i criteri per l'applicazione di queste norme si cercherà, per quanto possibile, di individuare quelle che l'onorevole Benevelli segnalava come « griglie » che possono facilitare i compiti previsti.

Arrivo al punto più controverso del disegno di legge, rappresentato dall'articolo 2; con molta semplicità desidero spiegare come si sia giunti alla formulazione di tale articolo. Abbiamo da poco discusso e votato tutti insieme la legge n. 266 del 1991, cioè la legge-quadro sul volontariato; è pertanto chiara la posizione del Governo, che era pienamente convergente con quella del Parlamento e che vede nel servizio pubblico il momento centrale di programmazione e di raccordo dei servizi pubblici e privati sul territorio, e che quindi ne fa il perno di una strategia a livello territoriale.

È evidente che, dal punto di vista teorico, non vi sarebbe stato motivo di prevedere, rispetto alle comunità terapeutiche ed alle associazioni che si occupano di prevenzione e di recupero dei tossicodipendenti, un raccordo istituzionale con i servizi pubblici diverso da quello previsto nella legge-quadro sul volontariato. La ragione per la quale è stato formulato questo articolo è esattamente quella illustrata dal relatore e ripresa poco fa dall'onorevole Fronza Crepaz. Ci siamo tro-

vati in una situazione concreta che ha creato moltissime difficoltà anche in sede di applicazione della legge n. 162, perché nelle regioni Lombardia, Lazio, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia le convenzioni risultano in alcuni casi parzialmente ed in altri totalmente non stipulate, non per mancanza di richiesta di convenzionamento da parte degli enti gestori di servizi di recupero, ma per vischiosità ed inerzia delle regioni nel portare avanti questo adempimento.

Al riguardo, circa l'osservazione informalmente espressa dall'onorevole Tagliabue (se non l'ho colta in modo corretto chiedo scusa) secondo cui a questo punto si spingono le regioni a stipulare le convenzioni, faccio presente che nel periodo intercorso tra il 19 luglio 1990, data di entrata in vigore della legge n. 162, e il 31 maggio 1991, quando il Consiglio dei ministri ha presentato questo disegno di legge, noi abbiamo cercato di fare esattamente questo, cioè di spingere le regioni a stipulare le convenzioni. Nonostante il nostro impegno, (sono intervenuta più volte alla Conferenza Stato-regioni, sono state inviate circolari da parte del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali) ci troviamo tuttora in questa situazione.

Pertanto, molto semplicemente vorrei richiamare la vostra attenzione sul problema, perché se la necessità di realizzare una strategia davvero incisiva e penetrante e di potenziare al massimo il servizio di prevenzione e recupero fosse meno urgente, potremmo decidere di attendere che le convenzioni siano a posto e di erogare successivamente i contributi. Ma è abbastanza difficile aspettare in una situazione che vede regioni, come per esempio la Calabria e la Sicilia, nelle quali la diffusione delle tossicodipendenze è grave, dove la richiesta di posti in comunità terapeutiche o comunque di agganci con il servizio di prevenzione e recupero aumenta e noi, per mancanza della convenzione, ci troviamo nell'impossibilità di erogare finanziamenti certo non enormi, ma tali da poter offrire un minimo di aiuto.

Tali sono i motivi che ci hanno spinti a presentare questa norma, rispetto alla quale anch'io in linea teorica ho un atteggiamento di contrarietà; tuttavia in pratica vedo nella sua approvazione la possibilità concreta, non appena la legge entrerà in vigore, di erogare anche nelle suddette regioni i contributi alle comunità terapeutiche.

Quanto all'ultima questione sollevata in questa sede, relativa non al disegno di legge in discussione ma all'opportunità che il Governo riferisca sull'applicazione della legge n. 162 del 1990, per quanto mi riguarda sono da oggi stesso a disposizione del Parlamento. Noi avevamo l'obbligo di presentare entro il 31 gennaio 1991 una relazione al Parlamento; a ciò abbiamo già provveduto. Abbiamo inoltre redatto un'altra relazione, presentata non al Parlamento ma al comitato interministeriale di coordinamento l'11 luglio 1991, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, quindi aggiornando di sei mesi i dati contenuti nella relazione per il Parlamento. Anche rispetto a questo secondo documento, almeno per la parte che riguarda i miei uffici, sono in grado di riferire immediatamente e con gli aggiornamenti fino al 30 settembre. Mi dichiaro pertanto completamente a vostra disposizione, in Commissione o in Assemblea, nel momento in cui lo riterrete opportuno.

ROSSELLA ARTIOLI, *Relatore*. Non ho nulla da aggiungere a quanto ha già affermato il ministro per gli affari sociali.

Quanto al prosieguo della discussione, faccio presente che nella legge finanziaria per il 1992 è stata soppressa la voce riguardante i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento per i tossicodipendenti.

PRESIDENTE. Assicuro che il testo del disegno di legge verrà immediatamente inviato alle Commissioni competenti per l'espressione dei pareri.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 24 ottobre 1991.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO