

RELAZIONE

**SUI DATI RELATIVI ALLO STATO DELLE TOSSICODIPENDENZE
IN ITALIA, SULLE STRATEGIE ADOTTATE
E SUGLI OBIETTIVI RAGGIUNTI
(Anno 1996)**

Introduzione del Ministro per la solidarietà sociale alla Relazione annuale al Parlamento per il 1996 sulle tossicodipendenze

L'annuale Relazione al Parlamento sull'andamento del fenomeno delle tossicodipendenze nel nostro Paese non è tanto un adempimento dovuto in quanto normativamente previsto, quanto un documento di conoscenza e di presa coscienza importante per impostare ed attuare strategie, programmi e progetti governativi e parlamentari. La compartecipazione delle principali Amministrazioni dello Stato e delle Autonomie alla raccolta ed all'elaborazione dei dati e delle informazioni su questo fenomeno è garanzia di serietà e di veridicità dagli eventi descritti.

Cionondimeno si avverte il bisogno di rendere questa opera di monitoraggio un impegno orientato anche verso una più compiuta analisi ed un più rigoroso studio. In altri termini sembra importante prevedere, accanto all'attività di raccolta di dati e di informazioni sugli utenti, sui servizi pubblici e del privato sociale, sulle sostanze e quant'altro, anche una funzione di carattere tecnico-scientifico che ne preveda gli orientamenti strutturali e congiunturali con riferimento anche alle modifiche delle tendenze e degli orientamenti dei giovani e delle opportunità sempre diverse offerte dal mercato degli stupefacenti. Su questi versanti infatti, quello delle cosiddette nuove droghe e quello degli stili di vita dei giovani, c'è ancora molto da lavorare.

Se fortunatamente la relazione per il 1996 denuncia che vi è una riduzione delle fasce di popolazione più giovani dedite all'uso di sostanze pesanti rispetto a quelle in età più matura, per altre verso essa evidenzia un maggior ricorso dei giovani agli anfetaminici, solo apparentemente meno pericolosi. Ciò dimostra che si sta modificando la propensione al consumo di sostanze pesanti, che comunque resta un fenomeno da non sottovalutare anche per il notevole numero di utenti ancora in trattamento, verso forme di dipendenza più episodiche ma non meno inquietanti. Ecco allora che diviene importante, accanto alla raccolta dei dati l'attività di prevenzione e di previsione rispetto alle attese dei giovani e lo studio tecnico scientifico sull'andamento dei fenomeni sociale, comportamentale e terapeutico.

Questa Relazione, ancorché più sintetica di quella che la precede, per accrescerne la fruibilità anche da parte dei non addetti ai lavori, si muove ancora, dal punto di vista strutturale, nel solco di quelle tracciate negli anni scorsi. La prossima dovrebbe subire una profonda modificazione in quanto gli Stati membri dell'Unione Europea dovranno conformare le proprie indagini, studi e rilevazioni ad un modello comune per consentire la stesura di un Rapporto annuale sull'andamento del fenomeno delle tossicodipendenze in Europa. Sappiamo infatti quanto sia importante in questo campo un'attività di tipo comunitario.

Un altro impegno il Governo dovrà assumere per il prossimo futuro, di cui anche la presente Relazione testimonia l'urgenza: quello di rendere effettiva la funzione governativa di indirizzo e di coordinamento su questa materia ad evitare dispersione di risorse e di energie, soprattutto in un periodo di forte decentramento della spesa e delle responsabilità verso le Regioni.

Ciò per limitare le fughe in avanti di alcuni o ritardi di altri nel contrasto all'espansione del fenomeno.

La pluralità di attori e di modelli comportamentali, infatti, se denuncia da un canto una ricchezza di idee e di esperienze, può risultare dall'altro dispersiva e fuorviante rispetto al successo di strategie e di attuazione amministrativa in assenza di obiettivi politici, sociali, culturali, e tecnico scientifici comuni.

Affido queste riflessioni, oltre alle rilevazioni, analisi e suggerimenti contenuti nella Relazione, al Parlamento ed a tutti gli operatori pubblici e privati che operano con costanza, competenza e spirito di sacrificio, quale contributo per sanare questa orrenda ferita all'intelligenza ed alla dignità della persona.

Livia TURCO

I principali indicatori istituzionali del fenomeno

Per quanto riguarda gli aspetti internazionali il Ministero degli Esteri evidenzia la difficoltà di "governare" un fenomeno, qual è quello delle tossicodipendenze, così esteso da non poter essere ricondotto in ambito esclusivamente tecnico e settoriale e territorialmente delimitato. Già la Conferenza sulle droghe di Bruxelles del dicembre 1995 aveva posto le basi per il lavoro del 1996. Tutti i Paesi della Unione Europea hanno infatti firmato convenzione internazionali.

Nell'anno appena trascorso l'Italia ha avuto la Presidenza dell'Unione nel settore della droga ed in tale veste ha promosso l'elaborazione di un rapporto sull'America Latina ed i Caraibi con proposte di azione dell'Unione in tali regioni. Anche la Conferenza del 15 maggio 1996 dell' UNDCP alle Barbados avrebbe confermato la giustezza, per i Caraibi, delle azioni da intraprendere. Per l'America Latina il Consiglio dell'Unione ha predisposto un rapporto poi esaminato dal Consiglio Europeo di Dublino.

Altre iniziative hanno costellato il semestre di Presidenza del nostro Paese in Europa: dall'armonizzazione delle legislazioni in materia di droga a forme di collaborazione internazionale con i Paesi esteri particolarmente esposti quali quelli del Patto Andino.

Merita anche di essere ricordato un negoziato per un accordo con gli Stati Uniti in materia di precursori chimici.

Molto importante è il patto di Azione Comune che è stato siglato a Bruxelles nel novembre del 1996 con il quale i Paesi membri dell'U.E. si sono impegnati a cooperare nel campo della tossicodipendenza contro i flussi illeciti extracomunitari di droghe e contro le coltivazioni illecite di piante contenenti principi attivi, il narcoturismo e le produzioni illecite.

Il Consiglio Europeo di Dublino ha rinnovato l'invito per armonizzare le legislazioni e per aiutare i Paesi dell'Asia Centrale a combattere il narcotraffico.

Nello stesso anno sono stati rafforzati i rapporti con le nazioni Unite e con il Programma di lotta alle droghe di tale Organismo. Si ricordano, tra gli altri, i programmi finanziati in Colombia e Bolivia per il controllo dei precursori chimici usati nella produzione di eroina.

Il panorama internazionale si conclude con un cenno alle iniziative del Gruppo Pompidou composto da esperti in epidemiologia. Tra le altre è da segnalare un gruppo di lavoro, coordinato dall'Italia, sul problema della donna in relazione alla droga. Da questo gruppo è stato più che da altri evidenziata la rapida ascesa delle droghe sintetiche.

Il Ministero dell'Interno con un dettagliato rapporto del suo Osservatorio permanente sul fenomeno della droga della Direzione Centrale per la documentazione fornisce, assieme alla Direzione Generale per i Servizi Civili ed alla Direzione Centrale Antidroga, un panorama completo dei principali indicatori del fenomeno su strategie, obiettivi ed attività di contrasto.

L'Interno è stato impegnato per il 1996 per l'attuazione del progetto REITOX, l'istituzione di una rete informatica e telematica tra diverse Amministrazioni nazionali prima e comunitarie poi e quindi nella predisposizione del primo Rapporto europeo sulle tossicodipendenze.

Un terzo intervento è stato sviluppato nell'ambito del progetto multinazionale PHARE nei confronti dell'Albania, Bulgaria e Romania.

Per quanto riguarda l'andamento del fenomeno in campo nazionale l'Osservatorio attesta che si è registrato nel 1996 un incremento degli utenti dei servizi pubblici di quasi l'8% (da 83.911 a 90.577 unità) mentre l'incremento degli interventi in trattamento presso strutture socio - riabilitative private ha registrato un incremento di meno dell'1% (da 22.235 a 22.435 unità).

Le strutture hanno denunciato un andamento stazionario con 551 Servizi sanitari pubblici (SERT) e 1372 strutture socio - riabilitative private. Se facciamo un raffronto con gli anni '90 possiamo registrare un aumento del 6,6% dei SERT e del 45,8% delle strutture socio - riabilitative.

Altri dati riguardano: tossicodipendenti segnalati ai Prefetti per circa 140 mila cittadini negli anni dal 1990 al 1996. Colpisce l'età media molto bassa dei giovani di poco superiore ai 23 anni e l'altro dato significativo, che a fronte del 6,62% dei segnalati minorenni, il 12,64% dei segnalati supera i 30 anni. Ciò conferma il tendenziale "invecchiamento" della popolazione tossicodipendente. La rilevazione conferma anche la netta prevalenza dei tossicodipendenti maschi (93% del totale) sulle femmine (7%).

Un'altra importante tendenza rilevata nei colloqui con i Prefetti è il tendenziale incremento del consumo di droghe leggere (56% dei soggetti) rispetto ai consumatori di sostanze pesanti (42% dei soggetti) con un modesto 2% di sostanze promiscue.

Importante è l'informazione circa i soggetti tossicodipendenti che hanno accettato di sottoporsi ad un trattamento terapeutico e socio-riabilitativo, in oltre il 30% dei casi, con indici di completamento del programma di quasi la metà degli utenti.

La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga stima che i decessi per cause dirette o correlate all'assunzione di droghe ha subito un incremento dal 1995 al 1996 da 1195 a 1394 decessi.

Altri dati ed informazioni, soprattutto relativi alla repressione del traffico di sostanze stupefacenti sono rinvenibili nel contributo del Ministero dell'Interno.

Il Ministro della Sanità ci fornisce stime dei tossicodipendenti in trattamento presso il SERT (106 mila unità) di poco superiori a quelli calcolati dal Ministro dell'Interno e di quelli trattati dalle Comunità del privato sociale (15.662 unità). Il Ministero dichiara un decremento nel numero dei tossicodipendenti in trattamento presso strutture private.

Più omogeneità di dati è invece evidenziabile tra i due Ministeri rispetto all'andamento del fenomeno con riferimento alle classi di età. Entrambi dichiarano una riduzione della percentuali di tossicodipendenti di età più giovane. La Sanità stima dal 43,3% del 1995 al 44,5% del 1996 l'incremento degli ultratrentenni. Anche sulle sostanze vi è concordanza di analisi, con un andamento decrescente dell'eroina ed un aumento dei cannabinoidi. L'uso del metadone si conferma in crescita per la terapia di mantenimento e di recupero

soprattutto nei programmi a lungo termine (dal 9,3% del 1991 al 25,7% dal 1996). Ciò è anche frutto della terapia detta di riduzione del danno.

La tossicodipendenza è purtroppo collegata ad aspetti penalistici, vuoi per i connessi reati di cui i consumatori si macchiano, vuoi per la non risolta questione tra necessità di trattamento sociosanitario ed espiatione della pena in carcere.

In realtà, come afferma il Ministero di Grazia e Giustizia nel suo contributo a questa Relazione, la detenzione di sostanze stupefacenti per uso personale, quale illecito amministrativo non è penalmente perseguibile essendo stata depenalizzata dalla recente legislazione scaturita dall'esito referendario del 1993. In pratica però non sempre è agevole distinguere tale illecito amministrativo dallo spaccio e dal traffico illecito.

Per altri versi l'affollamento della popolazione carceraria composta in buona misura di tossicodipendenti, anche per reati connessi, rende urgente muovere verso una revisione della normativa penale che miri ad una "decarcerizzazione" verso un trattamento di recupero sociosanitario.

Tra le attività sperimentali del Ministro di Grazia e Giustizia condotte nell'anno 1996 sembra interessante quella che ha visto uno studio ed un principio di realizzazione di "sospensione" del procedimento penale e "di messa in prova" diretta ad una riconciliazione tra il reo e la vittima, alla riparazione del danno ed alla riduzione della conflittualità. Questo programma, che è stato sperimentato in alcune carceri, sembra avere buone prospettive di risultati positivi.

L'evoluzione del fenomeno di assuntori di sostanze stupefacenti, soprattutto tra i minori, non ha subito sostanziali modifiche rispetto all'anno 1995 e ciò conferma l'esigenza di azioni mirate sui giovanissimi proprio per ridurre le opportunità culturali e sociali che predispongono alla devianza. Per la specifica dei dati si rinvia al contributo del Ministero di Grazia e Giustizia.

Un elemento rilevante sembra essere nell'abuso di droghe da parte dei minorenni delle aree metropolitane più che delle zone rurali.

Anche questo Rapporto conferma lo spostamento dei consumi verso le cosiddette droghe leggere soprattutto tra i giovani. Da ciò il Ministero fa derivare l'esigenza "d'inquadrare l'attività di sostegno dei minori in ambito di prevenzione e formazione globale e non soltanto di riduzione del danno".

L'analisi si spinge fino a verificare uno spostamento degli assuntori abituali verso quelli occasionali, ad esempio verso quelli del "sabato sera". Nel complesso comunque il fenomeno non è in calo.

Interessante è l'esame che il Ministero conduce sugli effetti abrogativi del referendum del 1993 sul trattamento del consumatore di droga. Il confine tra illecito amministrativo e penale era individuato con riferimento alla dose media giornaliera. Dopo tale referendum la detenzione di stupefacenti con finalità uso personale non configura più un illecito penale ma solo un illecito amministrativo, depenalizzando sostanzialmente l'uso personale delle droghe.

Sulla disciplina penitenziaria delle tossicodipendenze la relazione evidenzia il divieto di disporre la custodia in carcere del soggetto tossicodipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero così come la

facoltà dello stesso giudice di adottare misure cautelari diverse dalla custodia in carcere quale gli arresti domiciliari nella medesima Comunità.

Rilevante il fenomeno della tossicodipendenza in ambito penitenziario che, sebbene quantitativamente significativo, sembra mostrare un leggero decremento nel tempo passando dal 32,81% della fine del 1991 all'attuale 29,25% dei tossicodipendenti rispetto al totale della popolazione carceraria.

Altro dato significativo è nella frequenza delle fasce di età più numerose che risulta essere tra i 21 e i 39 anni.

E' ancora da rilevare che al 31 /12/1995 sulla popolazione carceraria di 46.525 unità i tossicodipendenti ammontavano a 13.488 pari al 28, 99% mentre la situazione al 31/12/1996 era, su una popolazione carceraria di 47.386 unità, di 13.859 tossicodipendenti, pari al 29,25%.

Sul piano degli interventi il Ministero di Grazia e Giustizia auspica una maggiore collaborazione con le strutture pubbliche e private sul territorio per l'attuazione dei progetti mirati.

Il Ministero della Pubblica Istruzione dichiara di aver mirato i propri interventi nel 1996 soprattutto nel settore della prevenzione e segnatamente in quello dell'educazione alla salute e della prevenzione dalle tossicodipendenze.

Un incremento vi sarebbe anche nel numero dei centri di informazione e di consulenza (C.I.C.) d'intesa con i servizi sociosanitari.

Gli interventi formativi si sono spinti anche alla informazione ai genitori collegata alla crescita dei giovani.

I Provveditorati agli studi hanno orientato l'impiego delle risorse finanziarie delle scuole sulla base di una direttiva centrale rispetto ai progetti ad alle attività meglio specificati nel contributo di tale Ministero.

Il Ministero della Difesa dichiara una notevole attività sviluppata nell'anno 1996, anche se inferiore all'anno 1995 per limitatezza di risorse finanziarie, effettivamente rese disponibili soltanto alla fine dell'anno scorso.

Le iniziative si sono sviluppate nelle tre Armi soprattutto nella prevenzione primaria e secondaria con conferenze per i militari di leva, attività di aggiornamento per gli ufficiali, servizi telefonici di informazione, approntamento di testi per la cura del "disagio psichico", collaborazione con il servizio telefonico a numero verde DROGATEL, convegni e conferenze.

Una ricca indagine statistica completa il contributo del Ministero della Difesa.

Il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica ha seguito i progetti in materia approntati dall'Università e dagli Istituti di ricerca incentrati principalmente sulla valutazione degli interventi di prevenzione. L'analisi e lo stato di tali progetti è rinvenibile all'intervento di questa Relazione.

Il Ministero delle Finanze informa dell'attività svolta nel 1996 dalla Guardia di Finanza dalle Dogane. Considera lo sviluppo del fenomeno come favorito essenzialmente dalla continua ricerca di sbocchi per gli investimenti di risorse finanziarie di organizzazioni criminali. Riporta i dati sulle sostanze stupefacenti sequestrate nell'anno 1996 con le variazioni rispetto al 1995, tutte in aumento per le cosiddette droghe pesanti, in flessione per le altre. Registra infine le problematiche emerse in sede di attuazione del d.P.R. n°309/1990 e propone delle interessanti modifiche a tale normativa.

Da ricordare le ulteriori informazioni contenute in questa Relazione: dall'attività del Servizio telefonico DROGATEL, alla Relazione nel campo ispettivo del Nucleo operativo che, come vuole la legge, è allegata a questa Relazione ed una nota che concerne l'avvenuta VI Campagna informativa sulla prevenzione dalle tossicodipendenze.

Completano il panorama istituzionale alcuni contributi delle Regioni che diverranno, dalla prossima Relazione, più importanti, in quanto, come evidenziato nell'apposita sezione di questa Relazione, le Regioni, dal 1996, gestiscono la gran parte del Fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga. Ovviamente i primi risultati saranno registrati dalla prossima Relazione al Parlamento, dati i tempi tecnici di finanziamento dei progetti di tipo locale.

Tra i prodotti della ricerca finalizzata sostenuti con i finanziamenti di cui all'art.127 d.P.R. 309/90, si ritiene utile segnalare la terza edizione del Progetto TO.DI. (Diffusione dell'uso di oppiacei e di altre psicodroghe tra i giovani, 1994 Progetto TO.DI. III).

Con questo studio, avviato congiuntamente dal Dipartimento degli Affari Sociali e l'Istituto Superiore di Sanità, sono stati ampliati ed approfonditi in misura significativa alcuni caratteri, già percepibili attraverso le precedenti edizioni. Per la prima volta l'applicazione di metodologie dirette ed obiettive a studi epidemiologici sperimentali in campioni di popolazione generale (di sesso maschile) ha consentito, oltre la determinazione della prevalenza di uso di certe sostanze stupefacenti, l'emersione di notevoli modifiche incotte o, quanto meno, associate con l'assunzione delle stesse sostanze nei profili socioculturali, nelle abitudini e nelle attitudini dei giovani nei riguardi di svariati parametri critici.

La caratterizzazione multiparametrica delle aree coinvolte ha messo a disposizione un ventaglio di criteri e un patrimonio di elementi conoscitivi utili a ulteriori approfondimenti. Per l'affidabilità degli indicatori il modello di indagine potrebbe risultare utile per valutare l'efficacia di eventuali interventi di prevenzione nei riguardi delle conseguenze dell'abuso di droga.