



Prison Research Group
Interdisziplinäre Forschung zum Justizvollzug

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Institut für Strafrecht und
Kriminologie
Prison Research Group

Berna, 31.3.2018

Analisi dei dati dell'indagine sulla collaborazione tra aiuto in caso di dipendenza e polizia

Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica

Executive Summary

Fabienne Zwahlen^{*}, Anna Isenhardt^{**}, Ueli Hostettler^{***}

su mandato dell'Ufficio federale della sanità pubblica, Sezione basi politiche ed esecuzione

N. contratto: 204.001-1622 / 17.01. 1003

1.9.2017-31.3.2018

^{*} MSc in scienze dell'educazione, assistente scientifica

^{**} Dr. phil. in sociologia e criminologia, ricercatrice post-dottorato

^{***} PD Dr. phil. in antropologia sociale, responsabile di progetto

Proposta di citazione:

Zwahlen, Fabienne, Isenhardt, Anna & Ueli Hostettler (2018). Analisi dei dati dell'indagine sulla collaborazione tra aiuto in caso di dipendenza e polizia. Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Executive Summary. Berna: Università di Berna – Istituto di diritto penale e criminologia, Prison Research Group.

Executive Summary

L'essenziale in breve

- Il contesto operativo in cui si esplica la collaborazione tra polizia e aiuto in caso di dipendenza è mutato: in passato i problemi in primo piano erano lo spaccio e il consumo di droghe, oggi ad essere d'attualità sono temi quali la prevenzione, l'intervento precoce e la migrazione.
- La collaborazione è giudicata buona da ambedue le categorie professionali.
- La frequenza della collaborazione si è rivelata un fattore di influenza: maggiore è la frequenza dei contatti, migliore è giudicata la qualità della collaborazione.
- Sia l'aiuto in caso di dipendenza sia la polizia auspicano una maggiore comprensione del proprio ruolo da parte dell'altra categoria professionale.

A. Introduzione

L'attuale forma di collaborazione tra polizia e aiuto in caso di dipendenza ha una lunga storia. Ai tempi dell'emergenza eroina (anni '80 e '90) sono sorte in Svizzera diverse scene aperte della droga contro cui le città avevano intrapreso all'epoca ferme azioni di contrasto volte a ristabilire la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico. Per anni i collaboratori della polizia e delle offerte di riduzione dei danni (centri di accoglienza, lavoro sociale di prossimità) hanno tenuto piuttosto un atteggiamento di diffidenza reciproca per via della differenza di mandati e posizioni istituzionali: mentre la polizia aveva il compito di combattere il consumo e il commercio illegale di droghe, i centri di accoglienza desideravano dare ai consumatori di stupefacenti la possibilità di far uso di sostanze in buone condizioni igieniche e al riparo da misure repressive. Malgrado tale polarizzazione, negli ultimi 25 anni polizia e aiuto in caso di dipendenza hanno tuttavia sviluppato in molti Comuni processi e modelli di cooperazione ben funzionanti, capaci di salvaguardare al contempo gli interessi della salute pubblica, dell'ordine pubblico e della legalità ed elaborati con il sostegno del gruppo di lavoro *Collaborazione polizia-istituzioni sanitarie e sociali* (SuPo) che, fondato negli anni '90, promuove da allora incontri e scambi regolari tra le due categorie professionali.

Negli ultimi anni i modelli di consumo e le preferenze in fatto di sostanze sono cambiati. La diffusione del consumo di droghe ricreative, i nuovi modelli di fruizione degli spazi pubblici, l'espansione dell'economia legata alla vita notturna, insieme al consumo misto di alcool e altre sostanze e alla scomparsa delle scene aperte, hanno mutato le sfide cui devono rispondere l'aiuto in caso di dipendenza e la polizia, dando vita a nuove forme di

collaborazione. Sviluppare ulteriormente la collaborazione tra attori dell'aiuto in caso di dipendenza e della sicurezza pubblica (giustizia e polizia) è uno degli obiettivi strategici della Strategia nazionale dipendenze 2017 – 2024. Per fornire all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e al gruppo di lavoro SuPo indicazioni empiricamente fondate che servano da base decisionale per elaborare ulteriori misure di collaborazione ed enucleare le necessità d'intervento e di sostegno esistenti, nell'autunno 2016, su mandato dell'UFSP e in collaborazione con il gruppo di lavoro SuPo, è stata quindi condotta in tutte le regioni della Svizzera un'indagine sullo stato della collaborazione tra polizia e aiuto in caso di dipendenza.

L'analisi dei dati intende descrivere le principali problematicità e sfide della collaborazione, la qualità della collaborazione tra le due categorie professionali, le esigenze di perfezionamento professionale, le proposte di soluzione attuali e il modo in cui sono attuate, identificando i presupposti per una buona collaborazione. Inoltre sono stati esaminati i fattori che influiscono sulla valutazione della qualità della collaborazione da parte dei partecipanti al sondaggio.

B. Descrizione dei metodi

L'indagine è stata ideata da Infodrog sotto forma di sondaggio online e condotta in tedesco, francese e italiano tra settembre e novembre 2016, utilizzando questionari separati per la polizia e per l'ambito delle dipendenze e distinguendo inoltre all'interno di quest'ultimo tra lavoro di prossimità (il cui settore d'intervento combacia perfettamente con quello della polizia) e altri tipi di aiuto in caso di dipendenza (che con la polizia hanno invece contatti occasionali secondo necessità). L'invio del questionario è avvenuto attraverso diversi canali. Per la polizia sono stati contattati per scritto i comandanti dei corpi cantonali e comunali con l'invito a trasmetterlo ai servizi interessati, per l'ambito delle dipendenze è stato inviato attraverso FAGass, il gruppo specializzato in lavoro di strada di Fachverband Sucht (oggi parte di Avenir social), il Groupe Hors-Murs del Groupement Romand d'Etudes des Addictions (GREA), il Dicastero Formazione, Sostegno e Socialità (Cantone Ticino) e le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza registrate nella banca dati delle offerte d'aiuto di Infodrog all'indirizzo www.indexdipendenze.ch. Terminata l'indagine ideata e condotta da Infodrog, l'UFSP ha poi incaricato dell'analisi approfondita dei dati il Prison Research Group dell'Università di Berna.

La compilazione del questionario è stata gestita in maniera diversa a seconda delle istituzioni/organizzazioni. In alcune di esse il questionario è stato compilato per conto dell'intera istituzione da singoli collaboratori, le cui risposte esprimevano pertanto l'opinione dell'istituzione nel suo complesso. In altre istituzioni (specie nelle organizzazioni di polizia) il questionario è stato invece compilato da più collaboratori individualmente. Per uniformare la struttura dei dati questi ultimi sono stati quindi ponderati in modo tale da avere per ogni istituzione una singola risposta che, in caso di più partecipanti, contenesse un riassunto delle risposte di tutti i collaboratori dell'istituzione che avevano compilato il questionario. Tutte le analisi del Prison Research Group riportate qui di seguito si riferiscono dunque all'istituzione in quanto tale e non ai singoli collaboratori delle varie istituzioni.

Il questionario è stato compilato da un totale di 292 persone, ripartite fra 209 istituzioni/organizzazioni. La maggior parte di coloro che hanno compilato il questionario erano impiegati di polizia, seguiti da collaboratori di istituzioni di aiuto in caso di dipendenza e del lavoro di prossimità. Considerando la ripartizione dei questionari per istituzioni si osserva che, su un totale di 100, le più rappresentate nel campione sono le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza, fra cui si contano in particolare centri di consulenza e terapia ambulatoriali (24), istituzioni che offrono alloggi con servizio assistenziale/accompagnamento abitativo (20), centri terapeutici residenziali (16), istituzioni con altri settori d'intervento prioritari non meglio specificati (16), nonché 22 istituzioni attive nel lavoro di prossimità. Per quanto riguarda la polizia sono rappresentate nel campione 87 istituzioni, di cui 29 appartenenti al settore della polizia di sicurezza, 23 della polizia criminale e 10 della polizia di quartiere. La polizia minorile e della circolazione sono rappresentate nel campione rispettivamente da 7 istituzioni.

Per alcuni Cantoni non è stato possibile includere nell'analisi alcun dato perché i responsabili non hanno fatto pervenire alcun riscontro oppure si è rinunciato a livello cantonale a partecipare all'indagine. Malgrado tali limiti, le presenti analisi forniscono uno spaccato prezioso della situazione in fatto di collaborazione tra aiuto in caso di dipendenza e polizia.

Le analisi descrittive sono state differenziate in base alle tre categorie professionali in esame (polizia, lavoro di prossimità, aiuto in caso di dipendenza), alle dimensioni del Comune e alla regione linguistica (Svizzera tedesca, Svizzera romanda). Le risposte provenienti dalla Svizzera italiana non sono esposte separatamente poiché quelle

pervenute non erano sufficienti a garantire l'anonimato alle istituzioni e alle persone che hanno partecipato al sondaggio. Tutte le potenziali differenze sono state esaminate per verificarne la significatività statistica. Per identificare i fattori d'influenza sulla valutazione della qualità della collaborazione si è proceduto a una serie di analisi di regressione lineare multipla. Nei paragrafi seguenti sono dunque riportate solo le differenze tra categorie professionali che sono risultate essere statisticamente significative, ovvero che non sono sorte in maniera casuale.

C. Risultati

Analisi del problema

Le analisi descrittive mostrano che le problematiche con cui la polizia ha prevalentemente a che fare in relazione al consumo di sostanze e alla collaborazione con le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza sono la guida in stato di ebbrezza, il rumore/disturbo della quiete pubblica e lo spaccio. Nel settore d'intervento in cui opera anche la polizia, il lavoro di prossimità e le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza menzionano invece tra le problematiche più frequenti l'assenza di fissa dimora, i problemi psichici e la creazione di scene aperte. In tutte e tre le categorie professionali i problemi maggiori sono causati dall'alcol. Le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza (22 %) si occupano di problemi psichici con frequenza nettamente maggiore della polizia (0,4 %) e del lavoro di prossimità (5,7 %). Sono state riscontrate differenze fra le tre categorie professionali anche riguardo alla fascia d'età con cui hanno a che fare con maggiore frequenza: i minorenni (27 %) sono menzionati più frequentemente dal lavoro di prossimità, mentre ad avere un ruolo centrale per la polizia sono i giovani adulti (63,4 %) e per le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza gli adulti (26 - 40 anni; 52,1 %) e gli adulti di età superiore ai 40 anni (32,6 %).

Il principale cambiamento intervenuto nel settore in cui operano tutte e tre le categorie professionali è, per le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza, l'aumento delle persone che oltre alla problematica della dipendenza presentano comorbidità quali ad esempio disturbi psichici, mentre per la polizia è l'aumento del consumo di sostanze illegali. Sia le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza sia la polizia e il lavoro di prossimità menzionano come cambiamento degli ultimi anni il miglioramento della collaborazione tra il lavoro nell'ambito delle dipendenze e la polizia.

Riguardo alle problematiche che acquisteranno presumibilmente importanza in futuro vengono menzionati l'aumento delle problematiche mentali complesse e di altre problematiche sanitarie (comorbidità) nelle persone con dipendenza, la tematica della migrazione e quella dell'alcol. I gruppi destinatari suscettibili di acquistare importanza in futuro rimarranno per la polizia i giovani e i giovani adulti, mentre per l'aiuto in caso di dipendenza diventeranno sempre più gli adulti di età più matura (invecchiamento dell'utenza «tradizionale»). Per ciò che concerne l'analisi dei problemi non si sono potute osservare differenze rilevanti tra regioni linguistiche (Svizzera tedesca vs. Svizzera romanda) o in relazione alle dimensioni dei Comuni.

Forme di collaborazione

La polizia collabora prevalentemente con il lavoro di prossimità, i centri di consulenza sulle dipendenze e i centri di contatto e di accoglienza. Il lavoro di prossimità e le istituzioni di aiuto in caso di dipendenza hanno perlopiù contatti con la polizia di sicurezza e di quartiere.

Le occasioni di collaborazione fra le tre categorie professionali sono in particolare gli episodi di violenza e i problemi psichici, i primi menzionati in modo significativamente più frequente dal lavoro di prossimità che dalla polizia.

Solo una minoranza delle istituzioni che hanno risposto al questionario non ha mai avuto a che fare con le altre categorie professionali (polizia 12 %, aiuto in caso di dipendenza 5 %, lavoro di prossimità 0 %). Il motivo della mancanza di collaborazione sta o nella mancanza di necessità o nella mancanza di un mandato in questo senso. Il quadro appare analogo anche a livello di dimensioni del Comune e di regioni linguistiche.

In tutte le categorie professionali lo scambio avviene in massima parte al fronte/sul terreno. Al di fuori del lavoro sul terreno gli scambi regolari sono nettamente più rari sia tra i collaboratori direttamente interessati sia a livello di direzione, in quest'ultimo caso con maggiore frequenza nei Comuni più grandi (più di 20 000 abitanti) che nei piccoli Comuni (meno di 20 000 abitanti). Tanto nella polizia quanto nelle istituzioni di aiuto in caso di dipendenza (compreso il lavoro di prossimità) il 50 per cento delle istituzioni sente l'esigenza di incontri e scambi più frequenti.

La collaborazione tra le categorie professionali è disciplinata il più delle volte in modo informale; solo una minoranza di Comuni dispone di istruzioni, linee guida o convenzioni di cooperazione bilaterali, con una tendenza più marcata a concludere questo genere di

accordi nelle città di medie e grandi dimensioni piuttosto che nei Comuni rurali e nelle città di piccole dimensioni.

Qualità della collaborazione

Per valutare la qualità della collaborazione ci si è basati soprattutto sui seguenti aspetti: compatibilità di obiettivi/norme/valori¹, definizione della collaborazione², impegno alla collaborazione³, intensità/profondità della collaborazione⁴, comunicazione⁵, coordinamento⁶, risoluzione dei conflitti⁷, fiducia interistituzionale⁸ e valutazione generale della collaborazione⁹. Quanto alla compatibilità degli obiettivi si può notare che, mentre per la polizia le diverse culture professionali tendono a ostacolare la collaborazione, per l'aiuto in caso di dipendenza (compreso il lavoro di prossimità) lo fanno in misura minore. L'aiuto in caso di dipendenza si dice inoltre più soddisfatto della polizia in relazione alla gestione comune dei gruppi a rischio e problematici. La polizia giudica meno soddisfacente l'intensità della collaborazione e l'aspetto della comunicazione in confronto alle istituzioni di aiuto in caso di dipendenza e del lavoro di prossimità. Un giudizio meno positivo è espresso dalla polizia anche riguardo ai fattori di risoluzione dei conflitti e di fiducia interistituzionale, il che fa sì che la polizia (*valore medio: 2,71*¹⁰) giudichi nel complesso meno soddisfacente anche la collaborazione con gli altri due gruppi professionali in confronto alle istituzioni di aiuto in caso di dipendenza (*valore medio: 3,38*) e al lavoro di prossimità (*valore medio: 3,58*). Nella valutazione della definizione

¹ Domande: (1) Collaborando con l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia, la nostra istituzione può raggiungere meglio i suoi obiettivi. (2) Le culture professionali distinte della polizia e dell'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale ostacolano la collaborazione. (3) Tra di noi e l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia vi è un'intesa su come gestire i gruppi a rischio e problematici comuni. *Scala di valutazione: (1-5): Non corrisponde affatto (1), Corrisponde poco (2), Corrisponde in parte (3), Corrisponde abbastanza (4), Corrisponde pienamente (5).*

² Domanda: (4) La comprensione delle competenze e dei ruoli reciproci dell'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale e della polizia è insufficiente. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

³ Domanda: (5) L'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale e la polizia s'impegnano a collaborare. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁴ Domanda: (6) Gli scambi con l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia sono sufficienti per affrontare le difficoltà e i compiti comuni. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁵ Domanda: (7) La comunicazione tra aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale e polizia è aperta. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁶ Domanda: (8) Nella collaborazione tra la polizia e l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale, i compiti non sono coordinati in misura sufficiente. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁷ Domanda: (9) Le divergenze di opinione e i conflitti tra la polizia e l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale sono risolti in modo costruttivo. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁸ Domande: (10) L'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia rispetta il nostro lavoro e come questo è organizzato. (11) Possiamo fare affidamento sul fatto che l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia si attiene agli accordi presi congiuntamente. *Scala di valutazione analoga a quella delle domande 1-3.*

⁹ Domande: (12) Le nostre relazioni di lavoro con l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia sono buone. (13) Come valutate nel complesso la collaborazione tra la vostra organizzazione e l'aiuto in caso di dipendenza/lavoro sociale/polizia? *Scala di valutazione (1-5): Insufficiente (1), Sufficiente (2), Buona (3), Molto buona (4), Eccellente (5).*

¹⁰ Scala di valutazione (1-5): Insufficiente (1), Sufficiente (2), Buona (3), Molto buona (4), Eccellente (5).

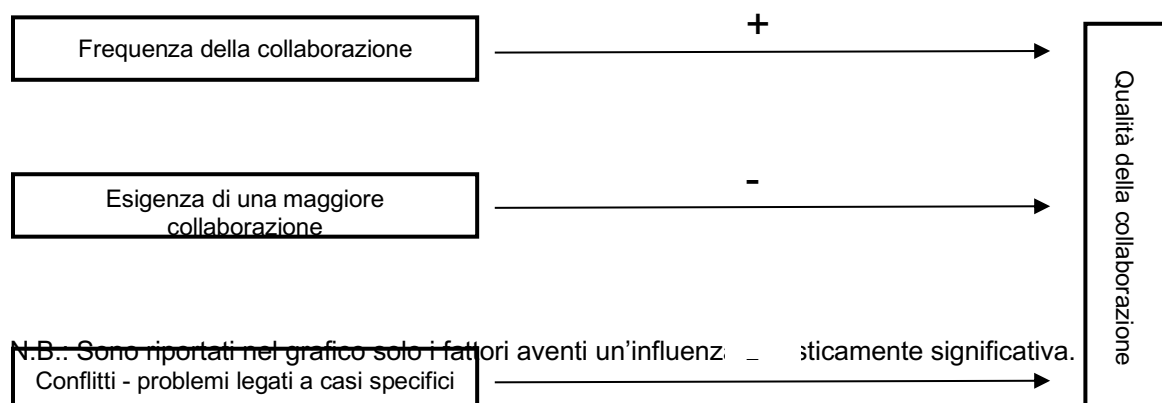
della collaborazione, dell'impegno alla collaborazione e del coordinamento non si osservano invece differenze rilevanti tra le categorie professionali.

Fattori che influiscono sulla valutazione della qualità della collaborazione

In una fase successiva si è passati a identificare i fattori che influiscono sulla valutazione della qualità della collaborazione. Per rilevare le possibili interazioni esistenti tra i fattori d'influenza (mediazioni), nell'analisi sono state dapprima integrate le variabili, prese in blocco e raggruppate per tema, e in seguito i gruppi professionali, le dimensioni dei Comuni e la regione linguistica. Per studiare l'influenza del tipo di collaborazione sono stati inoltre integrati nel modello la frequenza della collaborazione, l'esigenza di una maggiore collaborazione come pure il grado di disciplinamento formale della collaborazione (collaborazione informale vs. istruzioni interne/convenzioni di cooperazione scritte). Oltre alla descrizione del tipo di collaborazione, i partecipanti al sondaggio sono stati anche invitati a indicare, nel quadro di due domande aperte, esempi di buone prassi o di punti di conflitto presenti a livello di collaborazione. Infine è stata integrata nel modello la domanda che chiedeva se l'occasione della collaborazione fosse il consumo di sostanze. Questa variabile è stata presa in considerazione perché si è ipotizzato che in questo caso le differenze tra il ruolo della polizia e dell'aiuto in caso di dipendenza (compreso il lavoro di prossimità) si acuissero particolarmente e potessero generare conflitti a livello di collaborazione.

I fattori che, dopo aver integrato gradualmente tutti questi blocchi di variabili, hanno dimostrato di avere un'influenza statisticamente significativa sulla valutazione della qualità della collaborazione sono illustrati nel grafico seguente.

Modello generale



La percezione di un'esigenza di maggiore collaborazione, rivelatasi tanto costante quanto significativa, ha peggiorato la valutazione della qualità della cooperazione. Il grado di formalizzazione della collaborazione non ha invece mostrato un effetto significativo in nessuno dei modelli. Tra i punti di conflitto e gli esempi di buone prassi menzionati sono stati integrati nell'analisi solo quelli che non includevano già un aspetto legato alla collaborazione, ovvero che non erano già stati integrati nella misurazione della qualità della collaborazione in termini di contenuto. Di conseguenza hanno inciso negativamente sulla valutazione della collaborazione come punto di conflitto solo i problemi legati a casi specifici¹¹. La cattiva comunicazione, le situazioni straordinarie come pure l'inattività della controparte – cioè della polizia o dell'aiuto in caso di dipendenza e viceversa – non hanno avuto alcuna influenza.

Non ha avuto alcuna influenza neppure la domanda che chiedeva se l'occasione della collaborazione fosse il consumo di sostanze.

Esigenza di collaborazione

La polizia sente l'esigenza di una maggiore collaborazione al fronte/sul terreno più delle altre categorie professionali (lavoro di prossimità e istituzioni dell'aiuto in caso di dipendenza), sebbene le differenze rilevate non siano statisticamente rilevanti. Nella Svizzera romanda l'esigenza è leggermente maggiore che nella parte germanofona. Il lavoro di prossimità sente in generale meno l'esigenza di maggiori scambi rispetto alla polizia e alle istituzioni di aiuto in caso di dipendenza, ma anche in questo caso con differenze non statisticamente rilevanti. Nella polizia e nelle istituzioni di aiuto in caso di dipendenza l'esigenza di incontri e scambi più frequenti è sentita in circa il 50 per cento delle organizzazioni. Come per l'esigenza di una maggiore collaborazione al fronte/sul terreno, l'esigenza di maggiori scambi e incontri è più sentita nella Svizzera romanda che nella Svizzera tedesca. Fra i temi su cui si auspica una maggiore collaborazione, i tre principali menzionati da tutte le categorie professionali sono il consumo di sostanze, la violenza e la prevenzione.

L'esigenza di corsi di perfezionamento professionale in tema di collaborazione è comune a tutte e tre le categorie professionali. Compiti, basi legali, struttura organizzativa e identità professionale delle altre categorie sono i principali temi che viene chiesto di

¹¹ Per «problemi legati a casi specifici» si intendono: difficoltà d'interfacciamento/case management; disaccordo sulle procedure; mancanza di disponibilità alla collaborazione; intervento troppo duro da parte della polizia.

approfondire. La maggioranza di tutte le categorie professionali è inoltre del parere che ognuna delle altre dovrebbe saperne di più sulla propria.

D. Discussione

I risultati ottenuti mostrano chiaramente che il contesto operativo in cui si esplica la collaborazione tra polizia e aiuto in caso di dipendenza è mutato: se negli anni '90 i problemi in primo piano erano lo spaccio e il consumo di droghe, oggi ad essere d'attualità sono temi quali la prevenzione, l'intervento precoce e la migrazione. La collaborazione tra polizia e aiuto in caso di dipendenza è giudicata buona da ambedue le categorie professionali, anche se la valutazione della polizia è leggermente meno positiva rispetto a quella dell'aiuto in caso di dipendenza. Una possibile spiegazione di questa differenza potrebbe risiedere nella diversità di ruolo e di margine d'azione delle due categorie professionali: se l'aiuto in caso di dipendenza ha un problema con una persona o se si verifica un episodio di violenza, interviene la polizia che aiuta a risolvere il problema. Non fa altrettanto invece l'aiuto in caso di dipendenza, che per ragioni di protezione dei dati non può il più delle volte assistere la polizia nello svolgimento del proprio lavoro o nella risoluzione dei problemi, causando così conflitti a livello di collaborazione che possono incidere negativamente sulla sua valutazione. Non sorprende dunque che sia l'aiuto in caso di dipendenza sia la polizia auspichino una migliore comprensione del proprio ruolo da parte dell'altra categoria professionale attraverso corsi di perfezionamento mirati su queste tematiche (conoscenza reciproca dei ruoli/margini d'azione e scambio di informazioni/protezione dei dati) che riducano il potenziale di conflitto insito nella differenza di ruolo.

Il rapporto completo

Zwahlen, Fabienne, Isenhardt, Anna & Ueli Hostettler (2018). Bericht Datenauswertung „Umfrage Suchthilfe und Polizei“ zuhanden des Bundesamts für Gesundheit. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

è consultabile online in lingua tedesca all'indirizzo:

<http://prisonresearch.ch/xxxxx> [wir noch angepasst]