

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XII-bis**  
n. **363**

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2441

---

Dipendenza da farmaci soggetti a prescrizione

---

*Trasmessa il 7 giugno 2022*

---

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

### RESOLUTION 2441 (2022) <sup>(1)</sup>

#### Provisional version

#### Addiction to prescribed medicines

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Addiction to prescribed medicines is a worldwide problem, which has dramatic consequences for the well-being of the people concerned, as well as that of their families, and comes with a high social and economic cost for society. It has reached epidemic proportions in the United States of America and is a growing problem in Europe, where it unfortunately, however, remains largely under-researched and under-reported. The Covid-19 pandemic seems to have further exacerbated the problem worldwide, disrupting treatment services, multiplying and worsening mental health problems, and placing the topic low down on public health priority lists.

2. According to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, addiction is « a repeated powerful motivation to engage in a purposeful behaviour that has no survival value, acquired as a result of engaging in that behaviour, with significant potential for unintended harm ». In the case of addiction to prescribed medicines, addiction is usually the result of an insidious and gradual process of giving up control of one's own life for the sake of

relief provided by the medicine, prescribed typically to counter physical or psychological pain, sleep and anxiety disorders, impulse control disorders or attention deficit hyperactivity disorder.

3. Addiction to prescribed medicines is a highly complex and systemic social problem that requires a holistic and multidisciplinary approach. A careful balance must be found between ensuring effective access to prescribed medicines – as an integral part of the right to health – and preventing harmful addiction to prescribed medicines. On the one hand, regulations should not limit the dispensing of prescribed medicines to those in need, as patients should not become hostage to restrictive national regulations (which can be the case for patients in end-of-life situations who need access to strong narcotic painkillers as part of cancer treatment or palliative care, for example, or for patients prescribed similar medicines as part of the treatment of substance abuse disorders). Indeed, the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 recognises that the medical use of narcotic drugs is indispensable for the relief of pain and suffering, and requires that the availability of such medicines is assured and not unduly restricted. On the other hand, regulations must ensure that prescribed medicines with an addictive potential are not prescribed too easily or for longer than necessary and that they are part of an appropriate and holistic treatment plan for

(1) Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 31 May 2022 (see Doc. 15454, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Joseph O'Reilly).

See also Recommendation 2233 (2022).

the patient, with a view to preventing misuse of prescribed medicines.

4. The Parliamentary Assembly welcomes World Health Organization (WHO) guidelines which include recommendations on the proper use of prescribed medicines with addictive potential, such as the Guidelines on the management of chronic pain in children (2021). It encourages WHO to continue its work in this area, including the drafting and issuance of specific guidance on prevention, identification, management and treatment of addiction to/dependence on prescribed medicines.

5. The Assembly recommends that Council of Europe member States follow WHO's evidence-based guidance and, inspired by European good practice examples, take the following measures, if they have not already done so:

5.1. develop national guidelines on the proper use of prescribed medicines with addictive potential, which carefully balance the competing needs of ensuring effective access to prescribed medicines as an integral part of the right to health and preventing harmful addiction to prescribed medicines as an integral part of the same right to health, free of dependency or addiction; involving all relevant stakeholders, including prescribers, pharmacists, patient groups and academics, in the drafting process;

5.2. include guidance on prevention, identification, management and treatment of addiction to prescribed medicines in these guidelines, make them available and accessible to the relevant health professionals (prescribers, pharmacists), as well as

to patients and the general public, and train professionals in their use;

5.3. allocate the necessary funds to ensure holistic treatment of patients' illnesses (particularly non-malignant chronic pain, depression, sleep and anxiety disorders), which are traditionally treated with prescribed medicines that have addictive potential, in particular by making non-drug interventions (such as psychological counselling and rehabilitation) accessible to all who need them, in as timely a manner as possible;

5.4. ensure, in accordance with the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961, effective access to internationally controlled essential medicines to meet the medically indicated demand and make every effort to combat shortages;

5.5. pay particular attention to the social determinants of health in preventing and fighting harmful addiction to prescribed medicines;

5.6. systematically collect and monitor relevant data on the use of prescribed medicines with addictive potential, with a view to rapid intervention as necessary;

5.7. keep the issue of addiction to prescribed medicines high on the public health priority list, in view of the large number of persons affected and the high social and economic cost for society;

5.8. monitor the effect of the Covid-19 pandemic on addiction to prescribed medicines and adjust national guidelines as appropriate.

## ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### RÉSOLUTION 2441 (2022) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

#### Dépendance aux médicaments prescrits

##### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. La dépendance aux médicaments prescrits est un problème mondial, qui a des conséquences dramatiques pour le bien-être des personnes concernées et de leurs familles, et qui entraîne un coût social et économique élevé pour la société. Ce phénomène a atteint des proportions épidémiques aux États-Unis d'Amérique et prend de l'ampleur en Europe, où l'on peut cependant regretter qu'il reste largement peu étudié et sous-déclaré. La pandémie de covid-19 semble avoir encore renforcé cette tendance partout dans le monde, déstabilisant les services de traitement, multipliant et aggravant les problèmes de santé mentale, et reléguant le sujet au second plan des préoccupations de santé publique.

2. Selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, la dépendance est « une motivation puissante et répétée qui pousse à adopter un comportement déterminé n'ayant aucune valeur de survie, acquise à la suite de ce comportement, avec un risque important de préjudice non intentionnel ». Dans le cas de la dépendance aux médicaments prescrits, l'addiction est généralement le résultat d'un processus in-

sidieux et progressif qui pousse à perdre le contrôle de sa propre vie dans la quête de soulagement procuré par le médicament, généralement prescrit contre des douleurs physiques ou une souffrance psychologique, des troubles du sommeil ou des troubles anxieux, des troubles du contrôle des impulsions ou un trouble du déficit de l'attention avec hyperactivité.

3. La dépendance aux médicaments prescrits est un problème social systémique et particulièrement complexe qui nécessite une approche globale et pluridisciplinaire. Il faut trouver le juste équilibre entre deux impératifs: garantir un accès effectif aux médicaments prescrits – en tant que partie intégrante du droit à la santé – et prévenir une dépendance délétère à ces médicaments. D'une part, les réglementations ne devraient pas limiter la délivrance des médicaments prescrits aux personnes qui en ont besoin, car les patients ne devraient pas être pris en otage par des réglementations nationales restrictives (ce qui peut être le cas des patients en fin de vie qui doivent avoir accès à des antidouleurs narcotiques puissants dans le cadre des traitements du cancer ou des soins palliatifs, par exemple, ou des patients auxquels des médicaments similaires ont été prescrits dans le cadre du traitement de troubles de l'usage de substances). En effet, la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 reconnaît que l'usage médical des stupéfiants est indispensable pour le soulagement de la douleur et

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 31 mai 2022 (voir Doc. 15454, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Joseph O'Reilly). Voir également la Recommandation 2233 (2022).

de la souffrance, et exige que la disponibilité de ces médicaments soit assurée et non indûment restreinte. D'autre part, les réglementations doivent faire en sorte que les médicaments prescrits qui présentent un risque de dépendance ne soient pas distribués trop facilement ou pour une durée plus longue que nécessaire, et qu'ils s'intègrent dans un protocole de soins global, adapté au patient, en vue d'éviter un usage abusif des médicaments prescrits.

4. L'Assemblée parlementaire salue les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui comportent des recommandations sur le bon usage des médicaments prescrits présentant un risque de dépendance, telles que les Lignes directrices sur la prise en charge de la douleur chronique chez l'enfant (2021). Elle encourage l'OMS à poursuivre ses travaux dans ce domaine, notamment à élaborer et à diffuser des lignes directrices spécialement consacrées à la prévention, à l'identification, à la prise en charge et au traitement de l'addiction/la dépendance aux médicaments prescrits.

5. L'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de suivre les orientations de l'OMS fondées sur des données probantes et, en s'inspirant des exemples européens de bonnes pratiques, de prendre les mesures suivantes, s'ils ne les ont pas déjà prises:

5.1. élaborer des lignes directrices nationales sur le bon usage des médicaments prescrits qui présentent un risque de dépendance; dans ces lignes directrices, il s'agit de trouver le juste équilibre entre deux impératifs concurrents: garantir un accès effectif aux médicaments prescrits, en tant que partie intégrante du droit à la santé, et prévenir une dépendance délétère à ces médicaments, en tant que partie intégrante du même droit à la santé, sans dépendance ni addiction; toutes les parties prenantes concernées, dont les prescripteurs, les pharmaciens, les associations de patients et les universitaires, devraient être associées à l'élaboration de ces lignes directrices;

5.2. intégrer dans ces lignes directrices des orientations sur la prévention, l'identification, la prise en charge et le trai-

tement de la dépendance aux médicaments prescrits, rendre ceux-ci disponibles et accessibles pour les professionnels de santé concernés (prescripteurs, pharmaciens), ainsi que pour les patients et le grand public, et former les professionnels à leur utilisation;

5.3. allouer les fonds nécessaires pour assurer la prise en charge globale des maladies des patients (en particulier de la douleur chronique non maligne, de la dépression, des troubles du sommeil et des troubles anxieux) qui sont traditionnellement traitées avec des médicaments prescrits présentant un risque de dépendance, en faisant notamment en sorte que les interventions non médicamenteuses (comme l'accompagnement psychologique ou la réadaptation) soient accessibles à toutes celles et ceux qui en ont besoin, aussi rapidement que possible;

5.4. conformément à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, assurer un accès effectif aux médicaments essentiels qui contiennent des substances contrôlées au titre du droit international pour répondre à la demande médicalement indiquée, et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour lutter contre les pénuries;

5.5. accorder une attention particulière aux déterminants sociaux de la santé dans le cadre des mesures visant à prévenir et à combattre la dépendance délétère aux médicaments prescrits;

5.6. collecter systématiquement des données pertinentes sur l'utilisation des médicaments soumis à prescription qui présentent un risque de dépendance, et suivre l'évolution de ces données, afin de pouvoir intervenir aussi vite que possible en cas de besoin;

5.7. veiller à ce que la question de la dépendance aux médicaments prescrits reste en bonne place sur la liste des priorités de santé publique, étant donné le grand nombre de personnes touchées et le coût social et économique élevé pour la société;

5.8. suivre les effets de la pandémie de covid-19 sur la dépendance aux médicaments prescrits et faire évoluer les lignes directrices nationales en conséquence.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2441 (2022) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

#### Dipendenza da farmaci soggetti a prescrizione

##### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. La dipendenza da farmaci soggetti a prescrizione è un problema mondiale, che ha conseguenze tragiche sul benessere delle persone coinvolte e delle loro famiglie. Il costo sociale ed economico è elevato per la collettività. Questo fenomeno ha raggiunto proporzioni epidemiche negli Stati Uniti d'America e sta aumentando anche in Europa, resta un fenomeno che è raramente oggetto di ricerca e scarsamente dichiarato. La pandemia da Covid-19 sembra aver rafforzato questa tendenza dovunque nel mondo, poiché ha destabilizzato i servizi sanitari, moltiplicato e aggravato i problemi di salute mentale e relegato ancora più in secondo piano questo tema tra le priorità di salute pubblica.

2. Secondo l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, la dipendenza è una motivazione potente e ripetuta che spinge ad adottare un determinato comportamento, che non ha alcun valore di sopravvivenza, con un rischio elevato di danno non intenzionale. Nel caso della dipendenza da farmaci prescritti, si tratta generalmente del risultato di un processo insidioso e progressivo che spinge alla per-

dità di controllo sulla propria vita nella ricerca di un sollievo procurato dal farmaco, generalmente prescritto per dolori fisici o per una sofferenza psicologica, disturbi del sonno o disturbi d'ansia, disturbi del controllo degli impulsi o deficit dell'attenzione e iperattività.

3. La dipendenza da farmaci da prescrizione è un problema sociale sistemico altamente complesso che richiede un approccio olistico e pluridisciplinare. È necessario stabilire un giusto equilibrio tra due imperativi: garantire un effettivo accesso ai farmaci prescritti (come parte integrante del diritto alla salute) e prevenire una dipendenza deleteria dagli stessi. D'altra parte, le regolamentazioni non dovrebbero limitarsi alla distribuzione dei farmaci da prescrizione alle persone che ne hanno bisogno, poiché i pazienti non dovrebbero essere ostaggio di normative nazionali restrittive (come nel caso di pazienti in fin di vita che devono avere accesso a forti antidolorifici narcotici nel quadro, ad esempio, delle terapie oncologiche e delle cure palliative, o di pazienti a cui sono stati prescritti farmaci simili nel quadro del trattamento di disturbi da abuso di sostanze). Di fatto, la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 riconosce che l'uso terapeutico di stupefacenti è indispensabile per alleviare il dolore e la sofferenza ed esige che sia assicurata la disponibilità di questi farmaci senza indebite restrizioni. D'altra parte, le regolamentazioni devono fare in modo che

(1) Testo adottato dalla Commissione Permanente, che delibera a nome dell'Assemblea, il 31 maggio 2022 (cfr. doc. 15454, relazione della commissione per gli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile, relatore: on. Joseph O'Reilly).  
V. anche la Raccomandazione 2233 (2022).



i farmaci soggetti a prescrizione che possono potenzialmente creare dipendenza non siano distribuiti troppo facilmente o per una durata più lunga del necessario e siano integrati in un protocollo di cure globali, adattate al paziente, al fine di evitare un abuso dei farmaci prescritti.

4. L'Assemblea parlamentare plaude alle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che includono raccomandazioni sull'uso corretto di farmaci da prescrizione che presentano un rischio di dipendenza, quali le linee guida del 2021 sul trattamento del dolore cronico nel bambino. Incoraggia l'OMS a proseguire i propri lavori in questo settore, in particolare elaborando e divulgando linee guida dedicate, nello specifico, alla prevenzione, identificazione, gestione e trattamento della dipendenza da farmaci prescritti.

5. L'Assemblea raccomanda agli Stati membri del Consiglio d'Europa di seguire le linee di indirizzo dell'OMS basate su dati documentali e, ispirandosi agli esempi europei di buone prassi, di adottare le seguenti misure (se non lo hanno già fatto):

5.1. elaborare linee guida nazionali sull'uso corretto dei farmaci da prescrizione che presentano un rischio di dipendenza; in queste linee guida è necessario trovare il giusto equilibrio tra due imperativi coesistenti: garantire un effettivo accesso ai farmaci prescritti e prevenire una dipendenza deleteria dagli stessi, che sono parte integrante del medesimo diritto alla salute che presuppone anche una protezione dalla dipendenza o assuefazione; nell'elaborazione di queste linee guida dovrebbero essere coinvolte tutte le parti interessate, tra cui medici prescrittori, farmacisti, associazioni di pazienti ed accademici;

5.2. integrare in queste linee guida indirizzi in materia di prevenzione, identificazione, gestione e trattamento della dipendenza da farmaci prescritti, renderli disponibili ed accessibili per i professionisti sanitari coinvolti (medici prescrittori, far-

macisti) nonché per i pazienti e il grande pubblico, e formare i professionisti al loro utilizzo;

5.3. stanziare i fondi necessari per assicurare il trattamento globale delle malattie dei pazienti (in particolare il dolore cronico non maligno, la depressione, i disturbi del sonno e i disturbi d'ansia) che sono tradizionalmente trattati con farmaci da prescrizione che presentano un rischio di dipendenza; si tratta, in particolare, di fare in modo che gli interventi non farmaceutici (quali l'assistenza psicologica o il recupero) siano accessibili a tutti coloro che ne hanno bisogno il più rapidamente possibile;

5.4. conformemente alla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, assicurare un accesso efficace ai farmaci essenziali che contengono sostanze soggette a controllo ai sensi del diritto internazionale per rispondere alla domanda su richiesta medica e fare quanto è in loro potere per combatterne le carenze;

5.5. prestare un'attenzione particolare ai determinanti sociali della salute nel quadro delle misure tese a prevenire e combattere la dipendenza deleteria dai farmaci prescritti;

5.6. raccogliere sistematicamente dati pertinenti sull'utilizzo di farmaci sottoposti a prescrizione che presentano un rischio di dipendenza e seguire l'evoluzione di questi dati, per poter intervenire il più rapidamente possibile ove necessario;

5.7. assicurare che la questione della dipendenza da farmaci da prescrizione resti tra le priorità di salute pubblica, considerando l'alto numero di persone colpite e il costo sociale ed economico elevato per la collettività;

5.8. seguire gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla dipendenza da farmaci da prescrizione e modificare di conseguenza le linee guida nazionali.



\*180122198980\*