Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO
Resoconti
Allegati

n. 189
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 2 aprile 2014

INDICE

Commissioni permanenti

2ª (Giustizia) e 12ª (Igiene e sanità):
Plenaria . . . . . *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPp; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

COMMISSIONI 2ª e 12ª RIUNITE

2ª (Giustizia)

12ª (Igiene e sanità)

Mercoledì 2 aprile 2014

Plenaria

1ª Seduta

Presidenza del Presidente della 2ª Commissione
PALMA

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferri.

La seduta inizia alle ore 20,10.

IN SEDE REFERENTE

(1417) ***Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli OPG giudiziari***
(Esame e rinvio)

Il senatore DALLA ZUANNA *(SCpI)*, relatore per la 12ª Commissione, fa presente che il provvedimento in titolo reca alcune modificazioni ed integrazioni alla disciplina sul completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), posta dall'articolo 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, e successive modificazioni.

In primo luogo, è prorogato (comma 1, lettera *a)*, dell'articolo 1) dal 1° aprile 2014 al 31 marzo 2015 il termine per la definitiva sostituzione degli OPG con le nuove strutture sanitarie per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS).

Il testo prevede inoltre (articolo 1, comma 1, lettera *b))* che la competente autorità giudiziaria disponga nei confronti dell'infermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dal ricovero in un OPG, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni altra

misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate ed a fare fronte alla sua pericolosità sociale.

Si stabilisce altresì (comma 2 dell'articolo 1) che le regioni e le province autonome comunichino al Ministero della salute, al Ministero della giustizia ed al comitato paritetico interistituzionale in materia di sanità penitenziaria (istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome), entro il 1º ottobre 2014, lo stato di realizzazione (anche mediante riconversione) delle REMS nonché le iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento degli OPG. Qualora dalla comunicazione della regione risulti che lo stato di realizzazione e riconversione delle strutture e quello delle iniziative suddette sia tale da non garantire il completamento del processo di superamento degli OPG entro il termine previsto, il Governo provvede in via sostitutiva.

Il comma 3 quantifica nella misura di 4,38 milioni di euro per il 2014 e di 1,46 milioni per il 2015 gli oneri derivanti dalla proroga e stabilisce, ai fini della relativa copertura finanziaria, la corrispondente riduzione, per i medesimi anni 2014 e 2015, delle risorse stanziate per il superamento degli OPG.

In conclusione, fa proprie le considerazioni già espresse sul provvedimento in esame dal Presidente della Repubblica: a fronte del rammarico per la proroga che si è ritenuto necessario disporre, che allontana nel tempo il momento della chiusura degli OPG, vi è il sollievo per la presenza nel testo di disposizioni che potranno agevolare il definitivo superamento delle strutture attualmente in funzione.

Il senatore CASSON *(PD)*, relatore per la 2ª Commissione, osserva che il decreto-legge in conversione reca puntuali novelle ed integrazioni alla disciplina per il completamento del processo volto a superare gli OPG. Come noto la dismissione per via di un atto avente forza di legge dei luoghi di esecuzione della principale tra le misure di sicurezza detentive è stata disposta per la prima volta dall'articolo 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9. Il provvedimento in esame posticipa una volta di più il termine per la definitiva soppressione degli OPG e la proroga è disposta fino al 31 marzo 2015. Per ciò che concerne le competenze della Commissione giustizia rileva che l'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto in conversione introduce un nuovo periodo al comma 4 del citato articolo 3-*ter* del decreto legge n. 211 del 2011. Si interviene, così, sulle tecniche di applicazione delle misure di sicurezza e si stabilisce, in particolare, che la misura di sicurezza diversa da quella di cui all'articolo 222 del codice penale è disposta con la sola eccezione di quando siano acquisiti elementi dai quali risulta che misure differenti rispetto al ricovero in OPG non sono idonee ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla pericolosità sociale del soggetto non imputabile.

La disposizione non solo trova applicazione nel giudizio ordinario di responsabilità penale, ma vale anche per le decisioni del magistrato di sor-

veglianza, chiamato a pronunziarsi ai sensi dell'articolo 679 del codice di procedura penale. Si introduce così il fondamento del cosiddetto principio di residualità ed eccezionalità dell'irrogazione delle misure di sicurezza detentive. Precisa, quindi, che vi sarebbero spazi per un possibile miglioramento del tenore normativo della disposizione da ultimo illustrata, tenendosi presente che essa sembra già orientata oltre quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 253 del 2003. Quest'ultima pronuncia aveva determinato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 222 nella parte in cui preclude al giudice di adottare una diversa misura di sicurezza prevista dalla legge, qualora il ricovero in OPG non sia idoneo alla cura e alla tutela della persona interessata e al controllo e al contenimento della sua pericolosità sociale. Conclude ribadendo che l'OPG non sfugge a una ferma condanna sia dal punto di vista storico che da prospettiva medica, giudiziaria e di politica criminale. I lavori della Commissione d'inchiesta sul servizio sanitario nazionale del Senato svoltisi nel corso della XVI legislatura hanno condotto al definitivo accertamento dell'inidoneità degli OPG e delle case di cura e custodia a garantire la tutela della salute mentale di chi vi è ricoverato od avviato ai sensi degli articolo 222 e 219 del codice penale. In questo senso la delusione per il dispositivo di proroga è solo in parte mitigata dall'inserimento nel decreto-legge di una norma volta a rendere marginale il ricorso all'applicazione dei citati articoli 222 e 219 del codice penale.

Si apre la discussione generale.

La senatrice STEFANI *(LN-Aut)* rileva che, anche alla luce di interlocuzioni informali con operatori e amministratori pubblici della regione Veneto, ha avuto modo di constatare notevoli difficoltà a dare seguito alle disposizioni contenute nella legge 9 del 2012, con la quale si è disposto il superamento degli OPG, mediante la dimissione dei ricoverati non più pericolosi socialmente e la creazione delle REMS. Proprio con riguardo a queste ultime strutture, chiamate a sostituire gli OPG e le case di cura e custodia, si profilano rilevanti criticità concernenti i requisiti tecnici di esecuzione, il regime di sorveglianza perimetrale e, più in generale, notevoli difficoltà, che si scorgono anche nei dettagli strutturali, edilizi e di arredo delle nuove residenze, nel far convivere le esigenze terapeutiche con quelle di controllo della pericolosità sociale.

La senatrice MUSSINI *(Misto)* osserva che il fatto stesso di dover procedere a una nuova proroga del termine di definitiva dismissione degli OPG pone in luce le difficoltà sottese all'attuazione e all'esecuzione delle disposizioni della legge n. 9 del 2012. Il processo di definitivo superamento di quelli che un tempo erano chiamati i manicomi giudiziari sconta l'impreparazione tecnica e anche culturale di talune amministrazioni regionali e degli operatori coinvolti nel processo di graduale mutazione dell'ottica repressiva e securitaria in quella terapeutica e sanitaria.

Il senatore CAPPELLETTI *(M5S)* si associa alle parole espresse dal relatore Casson circa il disagio che si prova nell'assistere all'ulteriore proroga del termine per il superamento dei luoghi preposti all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva di cui all'articolo 222 del codice penale. Molti dei profili critici che circondano il superamento degli OPG si condensano intorno agli inadempimenti diffusi nelle Regioni presso il cui territorio sorgono gli OPG, negli ostacoli posti dal monitoraggio sulla realizzazione delle REMS e, come di consueto, nel lento e opaco impiego dei fondi stanziati in conto capitale e parte corrente per la creazione delle stesse REMS e per il potenziamento dei servizi sanitari sul territorio. In proposito, ricorda che già la legge n. 9 del 2012 disponeva il possibile ricorso ai poteri sostitutivi del Governo, ai sensi del secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, nel caso di inadempimento e inerzia da parte delle regioni.

Il senatore BUEMI *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* ricorda come il superamento degli OPG richiami alla memoria la sofferta attuazione della legge n, 180 del 1978, con la quale fu disposta la soppressione degli ospedali psichiatrici provinciali. È noto che le lentezze nella predisposizione di un'efficace rete di servizi di salute mentale sul territorio rallentò la dimissione di tutti i pazienti internati. In questo caso, le questioni che si profilano appaiono persino più complesse; infatti, porre rimedio alla situazione di disumana detenzione dei rei infermi di mente ripropone il problema di conciliare le esigenze di terapia e sicurezza. La via per rispettare queste due esigenze alla luce del dettato costituzionale deve essere rinvenuta nelle modalità di impiego delle risorse stanziate per la costruzione delle REMS e per il rafforzamento dei servizi di salute mentale che dovranno prendere in carico i soggetti dimessi perché non più pericolosi socialmente.

La senatrice SILVESTRO *(PD)* pone preliminarmente in rilievo la complessità della problematiche sottese al provvedimento in esame, che interviene su un processo volto a superare le criticità di un sistema particolarmente afflittivo, che riguarda persone segnate dal duplice stigma dell'infermità mentale e del reato. Esprime rammarico per la proroga, nonché per l'attenzione eccessiva che si sta prestando alla realizzazione delle nuove strutture, a discapito del potenziamento dei Dipartimenti di salute mentale, unico adempimento davvero funzionale alla presa in carico sul territorio degli ammalati. A tale riguardo, formula l'auspicio che vengano quanto prima erogati i finanziamenti da lungo tempo attesi per il potenziamento degli organici dei servizi di salute mentale.

Secondo il senatore LUMIA *(PD)* l'esame della proroga del termine per il definitivo superamento degli OPG pone l'esigenza di fissare nuovi vincoli cogenti verso le Regioni e, in generale, nei riguardi di tutte le strutture pubbliche coinvolte; ciò al fine di penalizzare gli ulteriori ritardi nel processo di dimissione dei ricoverati e di dismissione di quelli che un

tempo erano denominati manicomi giudiziari. Vi è poi il fronte dei procedimenti di comminazione delle misure di sicurezza; al riguardo, il contributo delle Commissioni riunite potrebbe condurre a percorrere fino in fondo i criteri applicativi derivanti dalla sentenza n. 253 del 2003 della Corte costituzionale. Si tratta, in altre parole, di rendere sempre più flessibile e al contempo eccezionale il ricorso alle misure di sicurezza detentive, garantendo alla magistratura giudicante e a quella di sorveglianza di ricorrere all'adozione della libertà vigilata in luogo delle misure di sicurezza di cui agli articoli 222 e 219 del codice penale. In proposito, si tratta di valorizzare le migliori pratiche giudiziarie e di mantenere saldo l'indirizzo per cui ogni misura volta a garantire terapia e sicurezza nei confronti di chi ha compiuto un reato in condizioni di non imputabilità, debba essere improntato alle esigenze del singolo individuo, così da predisporre progetti personalizzati di cura, riabilitazione e controllo della pericolosità.

Il senatore Maurizio ROMANI *(Misto)*, dopo aver ricordato gli approfondimenti condotti sul tema degli OPG giudiziari dalla Commissione 12ª, e l'unanime atto d'indirizzo al Governo che ne è derivato, esprime l'avviso che debba essere assolutamente evitata una sequenza di proroghe originata dalla mancanza di strutture. Soggiunge che le stesse REMS dovrebbero, una volta entrate in funzione, svolgere un ruolo meramente residuale, dal momento che la priorità va sempre accordata ai progetti individualizzati di cura, con presa in carico effettiva del paziente, sul territorio, da parte dei servizi di salute mentale, in tutti i casi in cui il livello di pericolosità sociale lo consenta. Conclude auspicando un maggiore coordinamento tra le autorità preposte, rispettivamente, alla cura degli aspetti sanitari e di quelli giudiziari.

La senatrice DIRINDIN *(PD)* fa anzitutto presente che dall'istruttoria svolta dalla 12ª Commissione è emersa l'esistenza di una serie di inerzie, ad ogni livello di governo, che ha determinato la necessità della proroga in esame. Segnala che la risoluzione unanimemente approvata dalla 12ª Commissione, proprio in esito all'esame dell'affare concernente gli OPG, reca, alla lettera c) del dispositivo, un'indicazione che potrebbe imprimere un'accelerazione al processo di superamento in atto: l'inclusione dei programmi individualizzati di dimissione dagli OPG tra gli interventi oggetto di verifica al tavolo degli adempimenti dei Livelli Essenziali di Assistenza. Osserva, infine, che occorrerebbe non solo assicurare la dimissione dei soggetti attualmente internati, anche introducendo un limite massimo di durata della misura di sicurezza, ma anche il mancato invio in un OPG dei pazienti che, con adeguato supporto dei servizi di salute mentale, potrebbero essere curati in stato di libertà, attraverso un'applicazione costituzionalmente orientata della disciplina codicistica.

Anche secondo il senatore BUCCARELLA *(M5S)* il tema di preminente interesse in una prospettiva di lungo periodo è quello previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera b), con il quale si intende incidere sulle mo-

dalità di applicazione delle misure di sicurezza nei confronti dell'infermo di mente, ponendo rinnovata attenzione all'esigenza di comminare misure in corrispondenza dell'effettiva pericolosità sociale, evitando indebite estensioni dell'efficacia nel tempo di misure detentive. Solo risolvendo le contraddizioni insite nel giudizio di pericolosità sociale si potrà fronteggiare la causa delle disumane condizioni di vita nei luoghi di restrizione dei rei non imputabili.

Il presidente PALMA *(FI-PdL XVII)* rileva che già nell'autunno 2011, rivestendo la carica di Ministro della giustizia si trovò ad affrontare il problema del superamento degli OPG e delle case di cura e custodia, avendo modo di constatare le difficoltà nell'individuare la via per porre mano alle modalità di esecuzione delle misure di sicurezza detentive nei riguardi dei rei prosciolti per infermità di mente. Le stesse resistenze a livello centrale e territoriale, nonché la complessità di un fenomeno che impone un simultaneo approccio di carattere giuridico e medico sociale, sono le stesse che rischiano oggi di ridurre la legge n. 9 del 2012 a un complesso di disposizioni prive di effettività. Le ripetute proroghe, di cui quella in esame rischia di non essere l'ultima, confermano l'asperità di un cammino che ora impone una scelta: da un lato le Commissioni riunite potrebbero limitarsi a convertire la sola disposizione di proroga del termine per il superamento degli OPG; dall'altro, potrebbero impegnarsi in sede emendativa per migliorare il testo, mantenendo però un'impostazione concreta improntata al realismo. Va comunque premesso che il problema in esame non concerne certo solo le condizioni di restrizione della libertà personale in un luogo o nell'altro in cui accogliere gli individui sottoposti a misura di sicurezza. Si tratta, invece, di prevenire l'indebito prolungamento della permanenza in regime di misure di sicurezza, specialmente quando essa sia determinata non dall'effettiva persistenza della pericolosità sociale, ma dalla situazione di marginalità in cui si vengono a trovare i ricoverati dopo lunghi, a volte lunghissimi, periodi di internamento.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI *(FI-PdL XVII)*, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede se il Presidente intenda chiudere la discussione generale nel corso di questa seduta.

Il presidente PALMA per procedere speditamente, ma garantendo al contempo un ampio dibattito e ponendo le basi per un'efficace attività emendativA, d'accordo con la presidente De Biasi, propone di dedicare un'altra seduta alla discussione generale sul provvedimento, ma di fissare sin da ora il termine per la presentazione delle proposte emendative. Propone, quindi, che il termine sia fissato per le ore 18 di lunedì 14 aprile.

Convengono le Commissioni riunite.

La presidente DE BIASI *(PD)* ritiene che i tempi siano ormai maturi per andare oltre un intervento di mera proroga, e a tale riguardo segnala

che i contenuti della risoluzione in precedenza citata, approvata all'unanimità e col parere favorevole del Governo, potrebbero rappresentare un punto di riferimento anche in sede emendativa. Nel merito, osserva come, anche in base alle risultanze del recente seminario d'approfondimento condotto sul tema, sia cruciale l'attività di valutazione delle singole posizioni individuali dei soggetti ristretti in un OPG, al fine di sceverare le persone realmente pericolose da quelle che restano in stato di privazione della libertà per mere deficienze dei servizi sanitari territoriali. Soggiunge che occorrono anche misure atte a evitare il fenomeno degli «ergastoli bianchi», nonché a potenziare l'offerta di salute mentale sui territori, così da rendere lo stesso ricovero nelle REMS una *ratio* estrema. Fa presente che sarebbe necessaria, altresì, la creazione di un organismo di coordinamento al fine di rendere sinergica l'attività dei diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di superamento degli OPG. Inoltre, auspica siano, in tempi rapidi, erogati i finanziamenti di parte corrente finalizzati al potenziamento, anche a livello di organici, dei Dipartimenti di salute mentale, strutture deputate alla cura in stato di libertà delle persone affette da malattia mentale.

In conclusione, nell'esprimere profondo rammarico per la proroga disposta dal provvedimento in esame, ritiene che in sede di conversione debbano essere individuate misure volte a contemperare le esigenze di tutela sociale con quelle di superamento di una situazione di reale inciviltà giuridica.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21.

€ 1,00