



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 192
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 8 aprile 2014

INDICE**Commissioni riunite**

2 ^a (Giustizia) e 12 ^a (Igiene e sanità):		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	3
2 ^a (Giustizia) e 13 ^a (Territorio, ambiente, beni ambientali):		
<i>Plenaria</i>	»	9

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; 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; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

COMMISSIONI 2^a e 12^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

12^a (Igiene e sanità)

Martedì 8 aprile 2014

Plenaria

2^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
PALMA

Interviene il sottosegretario di Stato per la salute De Filippo.

La seduta inizia alle ore 20,30.

IN SEDE REFERENTE

(1417) Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 2 aprile.

La senatrice GRANAIOLA (PD) ricorda anzitutto che la riforma introdotta dalla legge n. 9 del 2012, sui cui incide il provvedimento in esame, era intesa, tra l'altro, a fissare una data certa per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, e a prevedere la realizzazione di strutture sanitarie sostitutive per l'esecuzione delle misure di sicurezza (le cosiddette REMS). Saggiunge che a tale soluzione si giunse sulla scorta dei rilievi critici mossi dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, presieduta dal senatore Ignazio Marino, che produssero la presa di coscienza collettiva della ineludibilità della questione concernente le condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari. Sottolinea che la riforma del 2009 ha certamente introdotto delle misure utili a porre rimedio alle criticità più macroscopiche del sistema, pur se non ha potuto risolvere

alla radice le problematiche scaturenti dall'impostazione del codice penale del 1930. Per questo, nell'esprimere profonda amarezza per il provvedimento di proroga in esame, di cui riconosce tuttavia l'inevitabilità nella situazione di fatto venutasi a creare, auspica che in sede emendativa possano essere introdotte misure integrative, atte a completare la transizione verso un sistema rispettoso dei diritti degli infermi di mente autori di reato. A suo avviso occorrerebbe, in linea con l'atto d'indirizzo recentemente approvato dalla Commissione igiene e sanità, potenziare i servizi territoriali di salute mentale, così da rendere il ricorso a misure di sicurezza privative della libertà davvero eccezionale; rivedere la normativa in tema di pericolosità sociale, in modo da evitare fenomeni di «ergastolo bianco»; evitare nuovi ingressi in ospedale psichiatrico giudiziario a titolo di misura provvisoria; istituire un organismo di coordinamento e monitoraggio, che agevoli l'azione sinergica dei diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Il senatore CUCCA (*PD*) rileva che la legge n. 180 del 1978, che sopprimeva l'istituto manicomiale e predisponendo un sistema di assistenza psichiatrica territoriale, non poté farsi carico di affrontare la questione degli ospedali psichiatrici giudiziari. Tuttavia, la necessità di tutelare i diritti dell'infermo di mente che ha commesso un reato pone alla luce le difficoltà che sorgono dalla contestuale esigenza di coordinare la dimensione di assistenza e tutela al diritto alla salute con quella di riformare la disciplina del codice penale e dell'ordinamento penitenziario, relativa ai malati di mente autori di reato. Dovendosi tener conto, tra l'altro, che i sei ospedali psichiatrici giudiziari che sorgono sul territorio italiano sono rimasti estranei ed impermeabili alla cultura psichiatrica riformata, il decreto legge in esame, oltre a prorogare fino al 31 marzo 2015 il termine per sostituire gli ospedali psichiatrici giudiziari con un nuovo sistema di assistenza, prevede anche ulteriori disposizioni che, in certa misura, tendono al superare il trattamento speciale previsto per i folli autori di condotte criminose. Sottolinea che anche l'abolizione dell'ospedale psichiatrico giudiziario non risolve le questioni concernenti la garanzia di assistenza e di cura del disturbo mentale di chi si trova ristretto nella libertà personale. Ripercorre quindi i tratti fondamentali del superamento dell'istituto di cui all'articolo 222 del codice penale. Avviato nel 2008 e nel 2009, il graduale avvicinamento alla chiusura definitiva degli ospedali psichiatrici giudiziari ha fatto segnare, con la legge n. 9 del 2012 e con la successiva legge n. 57 del 2013, cruciali passi in avanti. Si tratta ora di conferire seguito e rilievo alle sentenze nn. 253 del 2003 e 367 del 2004 della Corte costituzionale. In questa prospettiva, si potrà avviare una graduale rivisitazione del concetto di pericolosità sociale, che non può essere valutata quale attributo naturale e personale dell'individuo, ma va trattata come condizione transitoria che necessita di cure e disponibilità di risorse e servizi. È in questa logica che ritiene si debba guardare all'istituzione delle REMS evitando che esse ripropongano le stesse incongruenze e quindi i medesimi fallimenti dell'istituzione manicomiale giudiziaria. Si sofferma,

da ultimo, sull'opportunità di coinvolgere gli enti territoriali competenti in specifici accordi che coinvolgano anche i dipartimenti di salute mentale per garantire la gestione delle persone pericolose socialmente contemperando le esigenze di sicurezza con il perseguimento dei principi di cui agli articoli 32 e 27 della Costituzione. Le soluzioni cui richiamarsi consistono nella necessaria elasticità nell'esecuzione delle misure di sicurezza, nella predisposizione di programmi terapeutici personalizzati, nell'opportunità di prevenire situazioni di abbandono e marginalità di chi soffre di disturbi mentali evitando così che si amplifichi il rischio di commissione di reati. Infine, si dovrà avere riguardo a scongiurare il riproporsi dei cosiddetti ergastoli bianchi, dovuti alla continua conferma del giudizio di pericolosità sociale per la sola apparente mancanza di soluzioni alternative.

La senatrice GINETTI (PD) premette che l'ulteriore proroga per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari non può certamente essere considerata con favore; tuttavia, essa può costituire l'occasione per potenziare ed adeguare alle esigenze in divenire la rete dei servizi territoriali di tutela della salute mentale. Complessivamente, la risposta al problema dei ritardi nella predisposizione di strutture capaci di assolvere alla funzione mista di cura e custodia degli infermi di mente che abbiano compiuto reati, risiede nella duplice via di un pieno coinvolgimento degli enti territoriali la cui attività di adeguamento dei sistemi integrati di tutela della salute mentale deve essere attentamente monitorata, e nella rivisitazione del sistema di esecuzione delle misure di sicurezza, in attesa che si possa far fronte ad un complessivo intervento sui principi codicistici in materia di imputabilità e di giudizio di pericolosità sociale.

La senatrice SIMEONI (M5S) ritiene cruciale la formazione del personale dei servizi di salute mentale, ai fini dell'effettività del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Ravvisa la necessità di assicurare la celere dimissione di tutti i soggetti internati che non rappresentano più un reale pericolo per la società, anche creando organismi *ad hoc*, deputati alla rivalutazione delle singole posizioni individuali. Conclude auspicando che la realizzazione delle REMS possa avvenire riconvertendo strutture sanitarie già esistenti.

La senatrice MATURANI (PD) ricorda anzitutto che il processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, sui cui la Commissione igiene e sanità ha svolto un'ampia istruttoria, è connotato da un'urgenza assoluta, che discende dalla necessità di restituire diritti di cittadinanza a persone particolarmente fragili. Sottolinea che le REMS dovranno essere finalizzate in via del tutto prioritaria alla cura dei pazienti, come si evince dalla necessità di gestione esclusivamente sanitaria delle stesse, con l'obiettivo finale della reintegrazione sociale. Osserva che la proroga in esame, pur disposta dal Governo, è stata invocata dalle Regioni, che tuttavia non potranno ulteriormente addurre difficoltà attuative per ottenere

altre dilazioni. Auspica che la conversione del decreto-legge in esame possa essere l'occasione per introdurre un più stretto coordinamento tra le diverse Istituzioni coinvolte nel processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, per rafforzare le politiche volte alla formazione del personale e per indirizzare l'attività esecutiva in una direzione che non sia quella della mera creazione di nuove strutture.

La senatrice PADUA (*PD*) esprime profondo rammarico per la proroga in esame, che a suo avviso è mortificante per il Paese. Ritiene che nell'esecuzione della volontà del legislatore sia stia dando un peso eccessivo alla realizzazione delle nuove strutture, mentre occorrerebbe valorizzare lo spirito della legge n. 9 del 2012, che richiede l'approdo alla cultura della presa in carico del paziente psichiatrico autore di reato, attraverso la predisposizione di progetti terapeutici individualizzati. Saggiunge che, in tale ottica, le REMS, una volta realizzate, dovrebbero essere intese come mero strumento residuale, ancorché esse rappresentino un passo avanti rispetto agli attuali ospedali psichiatrici giudiziari, potendo almeno garantire una gestione di carattere sanitario e una maggiore vicinanza dei pazienti al territorio d'appartenenza. Ravvisa l'opportunità di assicurare l'attuazione della normativa anche per ciò che attiene al potenziamento dei servizi psichiatrici territoriali, attraverso assunzioni e attività formative, e suggerisce di implementare le forme di coordinamento tra dipartimenti di salute mentale, amministrazione penitenziaria e autorità giudiziaria.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) rileva che il testo dell'articolo 1 del decreto legge in esame non solo dispone un'ulteriore proroga del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, ma poi propone, al primo comma, lettera *b*), una disposizione che manifesta una sorta di confessione di impotenza, giacché nel momento in cui si intende dismettere gli istituti nei quali si eseguono le misure di cui agli articoli 219 e 222 del codice penale, si cerca poi di incidere sulle modalità per far fronte alla pericolosità sociale, senza escludere di disporre nuove misure di sicurezza detentive in ospedale psichiatrico giudiziario e casa di cura e custodia. Il rischio, dunque, di un arretramento culturale e di un'incongruenza di fondo appare palese e si augura che vi si possa far fronte predisponendo adeguate proposte emendative.

La senatrice ALBERTI CASELLATI (*FI-PdL XVII*) si sofferma brevemente sulle disumane condizioni dell'internamento in ospedale psichiatrico giudiziario che hanno determinato la comune condivisione di un giudizio di fallimento degli scopi sottesi all'istituzione di cui all'articolo 222 del codice penale. Tuttavia, con riguardo ai contenuti propri del decreto legge in esame, rileva che quanto osservato dal senatore Caliendo è del tutto condivisibile; in effetti, dalle lettere *a*) e *b*) del primo comma dell'articolo 1 del decreto-legge si evince una contraddizione tra l'intento di procedere alla soppressione definitiva degli ospedali psichiatrici giudiziari e il

ricorso ad un'ulteriore modifica della disciplina per farvi ingresso. A sua volta auspica, pertanto, che in sede emendativa si possa porre rimedio ad una sorta di antinomia logica che rischia di segnare una battuta d'arresto nel processo di adeguamento delle strutture e degli istituti per far fronte alla condizione di pericolosità sociale dell'infermo di mente autore di reato.

Il presidente PALMA, con particolare riferimento agli interventi dei senatori Caliendo e Maria Elisabetta Alberti Casellati, rileva che, già al momento della predisposizione delle norme che poi sarebbero confluite nella legge 9 del 2012, aveva avuto modo di esprimere le proprie perplessità sull'adeguatezza di un percorso di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari improntato a scelte non sempre aderenti alle concrete e complesse procedure di valutazione della pericolosità sociale cui sono chiamati il giudice penale e la magistratura di sorveglianza. Del pari complessa è l'opera volta ad agire sul regime di esecuzione delle misure di sicurezza che non dovrebbe cedere ad interventi normativi semplicistici o ideologici che non si può pretendere garantiscano il successo nel breve periodo. In questo senso, ribadisce che il ricorso alla nuova proroga sembra confermare questi timori già manifestati in altre occasioni.

La presidente DE BIASI fa rilevare che le considerazioni problematiche svolte dai senatori Caliendo e Alberti Casellati potranno essere sviluppate in sede emendativa, in conformità alle linee di fondo della riforma legislativa del 2012.

Non essendovi altri senatori che intendono intervenire, il presidente PALMA dichiara chiusa la discussione generale.

Il relatore DALLA ZUANNA (*SCpI*), in sede di replica, si riserva di esprimere in dettaglio le proprie valutazioni sui singoli temi durante l'esame degli emendamenti.

Il sottosegretario DE FILIPPO dichiara la massima disponibilità a prendere in considerazione emendamenti migliorativi del testo, segnalando che la risoluzione in materia di ospedali psichiatrici giudiziari, recentemente approvata dalla Commissione 12^a in maniera unanime e con il parere favorevole del Governo, potrebbe rappresentare un utile punto di riferimento per l'individuazione di proposte di modifica suscettibili di ampia condivisione.

D'accordo con la presidente De Biasi, il presidente PALMA propone di posticipare il termine per la presentazione degli emendamenti per le ore 15 di martedì 15, in considerazione della previsione dell'avvio dell'esame del provvedimento in Assemblea per la giornata di martedì 22 aprile.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

ANTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA

Il presidente PALMA, stante la decisione della Conferenza dei Capi-gruppo di avviare l'esame in Assemblea del disegno di legge n. 948-B già nel corso della seduta pomeridiana di domani, annuncia che la seduta della Commissione giustizia, già convocata per le ore 14,30 di domani, è anticipata alle ore 14.

Prendono atto i senatori della Commissione giustizia.

La seduta termina alle ore 21,05.

COMMISSIONI 2^a e 13^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Martedì 8 aprile 2014

Plenaria

4^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
PALMA

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Barbara Degani e per la giustizia Ferri.

La seduta inizia alle ore 20.

IN SEDE REFERENTE

(1345) Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Realacci ed altri; Micillo ed altri; Pellegrino ed altri

(11) CASSON ed altri. – Introduzione del titolo VI-bis nel libro secondo del codice penale e ulteriori disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente

(1072) Loredana DE PETRIS. – Introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente

(1283) DE POLI. – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché altre disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente

(1306) Paola NUGNES ed altri. – Disposizioni in materia di controllo ambientale
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 1° aprile.

Il senatore LUMIA (PD), con particolare riguardo al disegno di legge n. 1345, rileva che esso si caratterizza per un impianto normativo caratte-

rizzato, peraltro, da alcune disposizioni di particolare valore da un punto di vista sistematico. Si riferisce alla forza dissuasiva che caratterizza la norma incriminatrice di cui all'articolo 452-*bis* in materia di inquinamento ambientale e alla speciale previsione di ravvedimento operoso recata dall'articolo 452-*octies*. Ritiene anche apprezzabile l'introduzione di una specifica disciplina che tenga conto dell'esigenza di ripristino dello stato dei luoghi quale onere posto a carico del condannato, ai sensi dell'articolo 452-*decies*. Si sofferma poi sulle disposizioni relative alle prescrizioni finalizzate all'eliminazione della contravvenzione accertata introdotte dall'articolo 318-*ter*, nonché sulla novità di maggior rilievo dell'intero disegno di legge che si rinviene nell'articolo 452-*secties* che reca un sistema di circostanze aggravanti al reato associativo di cui all'articolo 416 del codice penale. Del pari, viene introdotto anche un aumento di pena per il caso in cui l'associazione mafiosa di cui all'articolo 416-*bis* sia finalizzata a commettere taluno dei delitti ambientali previsti nel titolo VI-*bis* introdotto nel codice penale. Conclusivamente, auspica che il testo, già valido nei suoi elementi di novità e di capacità repressiva dell'attività delle cosiddette ecomafie, possa trovare perfezionamento nell'attività emendativa. A riguardo ritiene che un confronto schietto che coinvolga tutti i componenti delle Commissioni riunite risulterà particolarmente proficuo anche al fine di migliorare talune formulazioni delle disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente peraltro introdotte anche da altri disegni di legge congiunti all'esame del provvedimento n. 1345, già approvato dalla Camera dei deputati.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) osserva che l'introduzione di disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente deve tener presente l'interrelazione assai stretta tra l'esigenza di difendere il territorio e l'ecosistema e la necessità che l'edilizia e la normativa urbanistica possano trovare spazio di sviluppo compatibile e ordinato. Del resto, il proposito di combattere il proliferare delle attività criminali delle cosiddette ecomafie implica la presa di coscienza della natura di tali condotte delittuose che si sostanziano, tra l'altro, nell'intromissione della componente mafiosa nella gestione delle funzioni amministrative a tutela dell'ambiente, dell'edilizia e nello smaltimento dei rifiuti. Di qui anche la necessità di sanzionare l'attività criminale che si insinua nelle attività di bonifica e di recupero dei siti inquinati e l'esigenza di predisporre fattispecie incriminatrici che facilitino il riconoscimento del soggetto inquinatore e ne agevolino l'individuazione; al riguardo, ritiene si debba prestare particolare attenzione alla redazione delle condotte penalmente rilevanti così da mantenere saldo il rapporto tra azione inquinante e conseguenti eventi dannosi per l'ambiente e la natura. Da ultimo osserva come si debba facilitare con apposite disposizioni dedicate il pieno coinvolgimento degli enti territoriali nell'attività di prevenzione e nello sviluppo del principio di precauzione. È questo, infatti un elemento normativo complementare al particolare rigore delle pene e all'introduzione di un apposito titolo nelle norme del codice penale dedicato ai delitti contro l'ambiente.

Non essendovi altri senatori che intendono intervenire, il presidente PALMA dichiara chiusa la discussione generale.

Dopo che i relatori ALBERTINI (*NCD*) e SOLLO (*PD*) nonché il rappresentante del Governo hanno dichiarato di non voler intervenire in replica, le Commissioni riunite convengono sulla proposta, avanzata dagli stessi relatori, di individuare come testo base per il prosieguo dei lavori il disegno di legge n. 1345.

Il presidente PALMA, d'accordo con il presidente Marinello, propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti per martedì 29 aprile alle ore 13.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 20,15.

