

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

#### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti « Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario ». C. 259 Fucci, C. 262 Fucci, C. 1324 Calabrò, C. 1312 Grillo e C. 1581 Vargiu – Rel. Vargiu .....	127
---	-----

#### SEDE CONSULTIVA:

Alla II Commissione: DL 146/2013 recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. C. 1921 Governo (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	127
Sui lavori della Commissione .....	132

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera nonché della direttiva 2012/52/UE comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro. Atto n. 54 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	133
AVVERTENZA .....	133

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 16 gennaio 2014.*

**Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti « Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario ». C. 259 Fucci, C. 262 Fucci, C. 1324 Calabrò, C. 1312 Grillo e C. 1581 Vargiu – Rel. Vargiu.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 9.10 alle 9.50.

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 16 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

**Alla II Commissione: DL 146/2013 recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.**

**C. 1921 Governo.**  
(Parere alla II Commissione).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il prescritto parere sulle parti di competenza concernenti il disegno di legge in titolo, di conversione del decreto-legge n. 146 del 2013, in materia di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Precisa che nella seduta odierna si svolgerà la relazione introduttiva e potrà avere inizio la discussione che si concluderà agli inizi della prossima settimana, con l'espressione del parere, essendo il provvedimento iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 27 gennaio.

Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, fa presente che il decreto-legge in esame, sul quale la Commissione è chiamata a esprimere il parere di competenza, è stato emanato dal Governo, come emerge dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, sulla base dell'esigenza di « restituire ai soggetti reclusi la possibilità di un pieno esercizio dei diritti fondamentali e di affrontare risolutivamente il fenomeno dell'ormai endemico sovraffollamento carcerario ».

Rileva come l'indilazionabilità di misure legislative capaci di porre rimedio alla grave e drammatica situazione carceraria è stata peraltro recentemente evidenziata, oltre che da un messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica (DOC. I, n. 1), dalla sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2013. Ricorda inoltre la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 8 gennaio 2013, resa sul caso Torreggiani che, condannando il nostro Paese, ha dato all'Italia un anno di tempo per risolvere il problema del sovraffollamento, sospendendo sino al 24 maggio 2014 ogni ulteriore decisione. Infine, ricorda l'impegno solenne che il Parlamento italiano assunse su questo tema su sollecitazione del Beato Papa Giovanni Paolo II.

Ritiene che il problema del sovraffollamento carcerario non possa prescindere dalla risoluzione di alcune distorsioni del

sistema giudiziario e penitenziario italiano, con particolare riferimento all'eccessivo uso della carcerazione preventiva, condizione nella quale è detenuta una parte molto significativa dei reclusi negli istituti di pena e che viene utilizzata impropriamente anche a fini di raccolta delle prove e talora come autentico strumento di « tortura »; con riferimento, inoltre, all'insufficiente uso delle pene non detentive e alla trasposizione in sede penale di reati che potrebbero più utilmente essere ricondotti in sede amministrativa.

Ricorda altresì che, per fronteggiare il sovraffollamento penitenziario, negli ultimi due anni sono stati emanati due decreti-legge, convertiti rispettivamente dalle leggi n. 9 del 2012 e n. 94 del 2013.

Richiama quindi sinteticamente il contenuto delle principali disposizioni previste dal decreto-legge in oggetto al fine di affrontare le questioni connesse al sovraffollamento carcerario, pur non sembrando esse incidere sulle competenze della XII Commissione. Il decreto prevede, dunque: come regola generale, la prescrizione da parte del giudice, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del c.d. braccialetto elettronico; è inoltre previsto il ricorso allo stesso strumento nell'applicazione della detenzione domiciliare; una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza; più ampie garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello davanti alla magistratura di sorveglianza; l'introduzione della liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre – per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 – la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria; l'applicazione a regime della disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena; l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico immigrazione, insieme con uno snellimento delle procedure di identificazione;

l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Entrando nel merito del provvedimento in esame, che si compone complessivamente di dieci articoli, compresa la norma sull'entrata in vigore richiama, con specifico riferimento alla competenza della Commissione affari sociali, l'articolo 2, che modifica il testo unico stupefacenti, nel senso di trasformare in autonoma fattispecie di reato la circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cosiddetta attenuante di lieve entità); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (come il piccolo spaccio).

Reputa opportuno ricordare che il testo originario dell'articolo 73 del TU stupefacenti prevedeva una distinzione tra i reati a seconda che riguardassero le droghe pesanti e quelle leggere, venuta poi meno a seguito dell'approvazione della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (legge n. 49 del 2006), che ha introdotto due disposizioni che sono attualmente all'esame della Corte costituzionale in quanto oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale, sia per un sospetto di uso improprio della decretazione d'urgenza in assenza di tale requisito, sia per la mancata proporzionalità nell'erogazione delle pene che si sarebbe determinata per l'aver collocato in un unico contenitore sia i reati relativi alle droghe leggere che a quelle pesanti.

Evidenzia in particolare, per quel che rileva in questa sede, il comma 1, lettera *b*), del suddetto articolo 2 del decreto-legge, che interviene sulla disciplina dell'affidamento terapeutico al servizio sociale di tossicodipendenti ed alcooldipendenti (cd. affidamento in prova in casi particolari), abrogando il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale di cui al comma 5 dell'articolo 94 del TU stupefacenti.

Fa presente che, sulla base della normativa vigente, tale misura consiste in una particolare forma di affidamento in prova

in favore ai tossicodipendenti e alcooldipendenti per la cui concessione, a domanda, sono richiesti determinati requisiti: il condannato deve essere persona che ha in corso o che intende sottoporsi ad un programma terapeutico di recupero; il programma deve essere concordato dal condannato con una A.S.L. o con altri enti, pubblici e privati, espressamente indicati; una struttura sanitaria pubblica o privata deve attestare lo stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza e l'idoneità, ai fini del recupero, del programma terapeutico concordato.

Le motivazioni alla base della novella risiedono nella particolare condizione di tali soggetti che lo stato di tossicodipendenza espone al rischio di frequenti recidive nel reato. La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge, sulla base dei dati di esperienza, ritiene « più opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriori accessi a misure di recupero extramurarie dalla forte valenza sul piano socio-sanitario ».

Richiama altresì l'articolo 3, comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*), del decreto-legge, che novella l'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) per quanto concerne la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Fa presente che l'affidamento in prova al servizio sociale, in base all'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario vigente all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, è applicabile ai condannati a pena detentiva non superiore a tre anni, per un periodo uguale a quello della pena da scontare, sempre che, sulla base dei risultati dell'osservazione della personalità condotta collegialmente per almeno un mese in istituto, si possa ritenere che il provvedimento contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati.

In particolare, la lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge introduce un nuovo comma *3-bis* nell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, consentendo anche l'affidamento in prova al servizio sociale: al condannato che deve espriare una pena, anche residua, non

superiore a quattro anni, quando abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio sulla rieducazione del reo e sulla prevenzione del pericolo di commissione di altri reati; quando tale comportamento sia stato serbato quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà.

La lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge, intervenendo sull'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, rafforza i poteri del magistrato di sorveglianza di applicare la misura in via di urgenza, sulla falsariga dell'affidamento c.d. terapeutico, previsto dall'articolo 94 del testo unico sulle tossicodipendenze.

La lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge modifica il comma 8 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, con un'ulteriore integrazione dei poteri di urgenza del magistrato di sorveglianza concernenti l'affidamento in prova.

Sempre con riferimento alle competenze della Commissione affari sociali, cita l'articolo 8 del decreto-legge che, in riferimento all'anno 2013, differisce per un periodo massimo di sei mesi (decorrenti dal 24 dicembre 2013, data di entrata in vigore del decreto-legge) il termine per l'adozione dei regolamenti interministeriali di attuazione relativi alle misure di favore per imprese e cooperative sociali che assumono detenuti e internati. La proroga, come recita la relazione di accompagnamento al decreto, mira a « scongiurare il rischio che costoro, in ragione del ritardo nell'adozione del regolamento, si vedano privati della possibilità di usufruire di detti benefici ».

Si tratta dei regolamenti previsti, rispettivamente, dall'articolo 4 della legge n. 193 del 2000, per la determinazione delle modalità ed entità dei crediti d'imposta concessi alle imprese che assumono detenuti, e dall'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge n. 381 del 1991, per la determinazione della riduzione delle aliquote contributive e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti

penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno.

Si riserva, dunque, di formulare una proposta di parere alla luce delle considerazioni svolte nonché delle eventuali osservazioni che dovessero emergere dal dibattito.

Paola BINETTI (PI) rileva come nel corso della legislatura ci sia stato più di un intervento normativo sul tema delle carceri sotto vari profili, tra i quali ricorda la disciplina delle pene alternative e il capitolo del lavoro in carcere. Sottolinea quindi la presenza di una *ratio* che accomuna tutti questi provvedimenti, volta a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, anche al fine di ridurre il rischio della recidiva.

Nell'ambito del tema, più generale, della tutela dei diritti dei detenuti, un argomento al quale è particolarmente interessata riguarda la medicina penitenziaria, che fa capo al Ministero della salute, quindi è parte integrante del sistema sanitario nazionale. Al riguardo, non può fare a meno di riferirsi al recente caso di Vincenzo di Sarno, il ragazzo detenuto nel carcere di Poggioreale che, in quanto malato, ha chiesto l'eutanasia piuttosto che morire lentamente in carcere. In proposito rileva come episodi drammatici di questo genere non possano essere utilizzati strumentalmente da parte di chi vorrebbe rendere lecita l'eutanasia. Anche con riferimento al caso di specie, va considerato, a suo avviso, che il ragazzo avrebbe voluto vivere, avendo più volte chiesto la grazia, e che preferisce la morte essendosi trovato di fronte al silenzio da parte delle istituzioni.

Partendo dal caso particolare, ritiene che, in termini più generali, il provvedimento in titolo possa essere migliorato inserendo il tema della medicina penitenziaria, ivi non trattato.

Vanna IORI (PD) evidenzia come nel provvedimento in esame, che ha ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali dei de-

tenuti, manca ogni riferimento al tema della genitorialità. Riservandosi di presentare emendamenti sul punto presso la Commissione di merito, e ricordato di essere firmataria di una proposta di legge su questa materia, rileva l'importanza di garantire la regolarità dei rapporti tra figli e genitori detenuti, nell'interesse degli uni e degli altri.

Denuncia, in particolare, la presenza, allo stato attuale, di ben cinquantadue madri con figli minori in carcere e di circa cinquantasettemila minori che hanno il padre detenuto, con il quale non possono avere rapporti regolari, considerate le condizioni in cui si svolgono gli incontri tra i detenuti e i loro familiari.

Ritiene, pertanto, che si ponga come necessità imprescindibile consentire la custodia delle madri detenute con figli minori presso case famiglia protette, nonché l'individuazione di luoghi *ad hoc*, all'interno delle strutture carcerarie, da destinare agli incontri tra padri detenuti e i loro figli.

Andrea CECCONI (M5S) esprime perplessità del provvedimento in esame, in considerazione del fatto che si tratta di un ulteriore intervento in una materia in cui il Governo è già intervenuto nella legislatura in corso, senza tuttavia mai fornire delle soluzioni chiare al problema del sovraffollamento carcerario e, soprattutto, senza mai prevedere stanziamenti adeguati. Ritiene, dunque, che tali rilievi critici possano essere formulati anche con riferimento al decreto-legge sul quale la Commissione è chiamata a esprimersi.

Rileva poi come ci sia stato uno spreco di risorse in tema di carceri, ricordando ad esempio che per ogni braccialetto elettronico « sperimentale » sono stati impiegati centomila euro, senza che di fatto tali strumenti siano stati utilizzati.

Entrando nel merito del provvedimento, con riferimento alle disposizioni afferenti alle competenze della Commissione affari sociali, emerse dalla relazione

illustrativa, si sofferma sull'articolo 2, nella parte in cui modifica il testo unico stupefacenti, nel senso di trasformare in autonoma fattispecie di reato la circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti, producendo così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità – come il piccolo spaccio – che tuttavia non vengono depenalizzate. Al riguardo, fa presente che, essendo in corso presso la Commissione giustizia un dibattito concernente la depenalizzazione delle droghe leggere, sarebbe stato opportuno che il Governo non intervenisse sul punto, consentendo così al Parlamento di esprimersi compiutamente fino alla definizione normativa della materia.

Per quanto riguarda, poi, l'affidamento dei tossicodipendenti ai servizi sociali, di cui all'articolo 3 del decreto-legge, osserva come il discorso, a suo avviso, vada impostato diversamente, nel senso che occorrerebbe stabilire se il tossicodipendente condannato per un reato debba entrare in una struttura carceraria oppure se debba seguire un percorso completamente diverso, di riabilitazione all'interno di strutture adeguate. In proposito, fa presente che le comunità di recupero allo stato attuale non hanno autorità per costringere i tossicodipendenti a seguire un percorso di cura.

Richiamando, quindi, le considerazioni svolte della collega Binetti in merito alla vicenda di Vincenzo Di Sarno, fa presente di aver lavorato come infermiere per due anni e mezzo all'interno delle strutture carcerarie e di aver assistito, dunque, numerosi malati, anche molto gravi, ai quali venivano somministrati farmaci e terapie all'interno delle stesse strutture. Riferisce anche in merito alle madri detenute in carcere con i figli minori, precisando che solo due istituti penitenziari in Italia, uno dei quali si trova a Perugia, hanno dei reparti *ad hoc*. Richiama altresì le considerazioni svolte dalla deputata Iori a proposito della necessità di fare in modo che i colloqui tra genitori detenuti e i loro figli si svolgano in luoghi adatti.

Pur non ritenendo giusto che i soggetti gravemente malati restino in carcere, stigmatizza tuttavia l'interesse mostrato dal ministro *pro tempore* della giustizia, Cancellieri, verso Giulia Ligresti, malata di anoressia, avendo visto personalmente detenuti con la stessa malattia restare in carcere. Ritiene, pertanto, che sia poco opportuno che lo stesso ministro si occupi di diritti fondamentali dei detenuti, attraverso l'emanazione di provvedimento come quello in discussione.

Eugenia ROCCELLA (NCD), con riferimento alla delicata questione – ricordata dal deputato Binetti – riguardante il caso di un detenuto nel carcere di Poggioreale che, essendo malato terminale, ha chiesto al Presidente della Repubblica di poter ricorrere alla eutanasia, ritiene che la Commissione, nel parere che si appresta ad esprimere, debba evidenziare la necessità che alle persone detenute che soffrono di gravi patologie debba essere assicurata certezza delle cure e strutture adeguate.

Inoltre, come ha preannunciato nella riunione di ieri dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, propone alla Commissione di sottoscrivere una lettera da inviare al ministro Cancellieri, al fine di invitarla a prendere in considerazione, oggi più che mai, la condizione in cui versano i detenuti affetti da gravi patologie.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ritiene che, se la proposta formulata dall'onorevole Roccella è condivisa dalla Commissione, potrà essere estesa a tutti i suoi componenti.

Marisa NICCHI (SEL) ritiene che sarebbe altresì opportuno che la Commissione affari sociali programmi delle visite presso alcuni istituti penitenziari, al fine di constatare l'adeguatezza delle strutture sanitarie ivi presenti.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, invita la deputata Nicchi a formalizzare la sua proposta in sede di ufficio di presidenza della Commissione, in modo che possa essere valutata nella sede più opportuna.

#### Sui lavori della Commissione.

Andrea CECCONI (M5S) chiede al presidente Vargiu informazioni circa una lettera che la Presidente della Camera avrebbe inviato ai presidenti di tutte le Commissioni parlamentari, al fine di acquisire le loro valutazioni in merito alla proposta di riforma del regolamento della Camera dei deputati.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, fa presente di aver informato della questione l'ufficio di presidenza della Commissione, anche a proposito della Conferenza dei presidenti di Commissione convocata allo scopo di fare emergere spunti e suggerimenti sulla predetta riforma.

Dopo aver precisato che il canale ordinario attraverso cui tutti i gruppi parlamentari possono far pervenire i propri rilievi è quello dei rappresentanti che ciascun gruppo ha presso la Giunta per il regolamento, assicura comunque la propria disponibilità nel senso di fare da tramite presso la Presidente della Camera di fronte a suggerimenti eventualmente espressi da parte dei vari gruppi.

Massimo Enrico BARONI (M5S) reputa piuttosto inusuale il metodo prescelto dalla Presidente Boldrini, che privilegia i contatti con i presidenti delle Commissioni, dal momento che il gruppo al quale appartiene, pur svolgendo un'intensa attività, come opposizione, in Assemblea sarebbe escluso dalla possibilità di intervenire sul merito della proposta di riforma regolamentare, non avendo nessuna presidenza a livello di Commissione permanenti.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, replica al deputato Baroni evidenziando il fatto di aver offerto la propria disponibilità a farsi da tramite di proposte e suggerimenti avanzati dai vari gruppi parlamentari

presso la Presidente della Camera. È evidente che, se poi i gruppi agiranno per un'altra via, attraverso i propri rappresentanti presso la Giunta per il regolamento, essendo stato consultato risponderà alla Presidente nei termini che riterrà più opportuni. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.45.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 16 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU.*

**La seduta comincia alle 15.45.**

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera nonché della direttiva 2012/52/UE comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro.

(Atto n. 54).

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in oggetto, rinviato nella seduta del 15 gennaio 2014.

Donata LENZI (PD) rileva come, a suo avviso, non essendo ancora pervenuto il parere della Conferenza Stato-regioni sia inutile proseguire nella discussione, in quanto manca un elemento fondamentale, costituito dalla posizione assunta dalle regioni in una materia che le riguarda direttamente e profondamente, quale è l'assistenza sanitaria transfrontaliera.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ritiene che la richiesta formulata dall'onorevole Lenzi, di posticipare il prosieguo del dibattito dopo l'espressione del parere da parte della Conferenza Stato-regioni in considerazione dell'oggetto dello schema di decreto legislativo in titolo, possa essere accolta in assenza di obiezioni. Rinvia pertanto il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.50.**

#### AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

#### ATTI DEL GOVERNO

*Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici.*  
*Atto n. 50.*