

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario.  
C. 4368, approvato in un testo unificato dal Senato (Parere alla II Commissione) (*Esame e rinvio*) ..... 72

#### ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria. Atto n. 410 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione*) ..... 75

ALLEGATO (*Parere approvato dalla Commissione*) ..... 77

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 16 maggio 2017. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario.**

**C. 4368, approvato in un testo unificato dal Senato.** (Parere alla II Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Ileana Cathia PIAZZONI (PD), *relatrice*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere alla II Commissione (Giustizia) il prescritto parere sul disegno di legge C. 4368, nel testo approvato dal Senato, che apporta rilevanti modifiche all'ordinamento penale, sia sostanziale sia processuale, nonché all'ordinamento penitenziario.

Premette che il provvedimento approvato dal Senato è il frutto dell'unificazione in un unico testo, oltre che di una pluralità di disegni di legge di iniziativa di senatori, di tre progetti di legge già approvati dalla Camera. Il progetto di legge, a seguito dell'esame al Senato, consta di un articolo unico, suddiviso in 95 commi.

In termini generali, rileva che, sul piano del diritto sostanziale, oltre all'introduzione di una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela, a seguito di condotte riparatorie, il disegno di legge interviene sulla disciplina di alcuni reati, in particolare contro il patrimonio, inasprendone il quadro sanzionatorio. Particolarmente significativa è, poi, la modifica alla disciplina della prescrizione.

Ulteriori modifiche, attraverso un'ampia e dettagliata delega al Governo, sono proposte con riguardo al regime di procedibilità di alcuni reati, alla disciplina delle misure di sicurezza, anche attraverso la rivisitazione del regime del cosiddetto doppio binario, e del casellario giudiziario.

Il testo contiene, quindi, modifiche di natura processuale. Segnala, in particolare, gli interventi concernenti: l'incapacità irreversibile dell'imputato di partecipare al processo; la disciplina delle indagini preliminari e del procedimento di archiviazione; la disciplina dei riti speciali, dell'udienza preliminare, dell'istruzione dibattimentale e della struttura della sentenza di merito; la semplificazione delle impugnazioni e la revisione della disciplina dei procedimenti a distanza. Il disegno di legge, inoltre, conferisce al Governo deleghe per la riforma del processo penale, in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, e per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Rileva che le parti del provvedimento afferenti alle materie oggetto della competenza della Commissione Affari sociali sono piuttosto limitate.

Al riguardo, evidenzia soprattutto i seguenti criteri direttivi, aggiunti nel corso dell'esame al Senato rispetto al testo approvato dalla Camera in relazione alla delega sulla riforma della disciplina delle misure di sicurezza personali (comma 16, lettere *c*) e *d*): revisione del modello definitorio dell'infermità, mediante la previsione di clausole aperte, in grado di attribuire rilevanza, in conformità ai consolidati approdi scientifici, ai disturbi della personalità; previsione, nei casi di non imputabilità, di misure di cura e di controllo, determinate nel massimo e da applicarsi tenendo conto della necessità della cura e prevedendo l'accertamento periodico della persistenza della pericolosità sociale e della necessità di cura e la revoca delle misure quando la pericolosità e la necessità di cura siano venute meno; previsione, in caso di capacità ridotta, dell'abolizione del criterio del doppio binario – in base al quale l'applicazione congiunta di pena e misure di sicurezza, nella prospettiva del minor sacrificio possibile della libertà personale, deve avere luogo soltanto per i delitti di maggior allarme sociale, prevedendosi comunque la durata massima delle misure, l'accertamento periodico della persistenza della pericolosità sociale e la revoca delle stesse nel caso di

cessazione della pericolosità – e l'introduzione di un trattamento sanzionatorio finalizzato al superamento delle condizioni che hanno ridotto la capacità dell'agente, anche mediante il ricorso a trattamenti terapeutici o riabilitativi e l'accesso a misure alternative, fatte salve le esigenze di prevenzione a tutela della collettività; previsione, tenuto conto dell'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), della destinazione alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) prioritariamente delle persone per le quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, nonché dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisoria e di tutti coloro per i quali occorra accertare le condizioni psichiche, in caso di inidoneità delle sezioni degli istituti penitenziari cui sono destinati a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi.

Osserva, quindi, che le modifiche introdotte dal Senato sono, in generale, condivisibili, in quanto orientate nel senso di una maggiore specificità della delega ritiene tuttavia utile sottolineare, anche come spunto per le riflessioni e le valutazioni della Commissione Affari sociali, alcune criticità che potrebbero insorgere relativamente alla disposizione di cui alla lettera *d*) del comma 16 sopra citato, relativamente a quella che sembra una possibilità di ingresso nelle REMS anche ai soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, agli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisoria, nonché a tutti coloro per i quali occorra accertare le condizioni psichiche. Sottolinea la necessità di un'interpretazione rigorosa del testo, che tenga conto in via principale delle previsioni di cui alla legge n. 81 del 2014, che sanciscono chiaramente come la risposta prevalente per i soggetti in questione siano le misure alternative alla detenzione, costruite sulla base di un necessario progetto terapeutico riabilitativo individuale.

Al riguardo, ricorda quanto osservato del Consiglio superiore della magistratura, che in una recente risoluzione in tema di superamento degli OPG e di applicazione della legge n. 81 del 2014, ha ribadito come la riforma operata dalla predetta legge abbia chiaramente posto al centro del nuovo sistema i dipartimenti di salute mentale, divenuti titolari dei programmi terapeutici e riabilitativi allo scopo di attuare, di norma, i trattamenti in contesti territoriali e residenziali. Le REMS, in forza di ciò, risultano soltanto un elemento del complesso sistema di cura e riabilitazione dei pazienti psichiatrici autori di reato. L'internamento nelle REMS ha assunto dunque non solo il carattere della eccezionalità, ma anche della transitorietà: il dipartimento di salute mentale competente, infatti, per ogni internato deve predisporre, entro tempi stringenti, un progetto terapeutico riabilitativo individualizzato, poi inviato al giudice competente, in modo da rendere residuale e transitorio il ricovero in struttura, da irrogare solo quale *extrema ratio*.

Reputa opportuno, quindi, ribadire la necessità di mantenere uno stretto collegamento con le tematiche della qualificazione dei programmi di tutela della salute mentale (e, più in generale, della salute) in carcere; dell'istituzione in ogni istituto penitenziario delle sezioni psichiatriche previste dalla normativa; del sostegno concreto ai dipartimenti di salute mentale.

Ritiene, in conclusione, che occorre scongiurare completamente il pericolo che le REMS si trasformino in strutture non dissimili dagli OPG, che costituiscono un modello oramai superato in via definitiva. A tal fine, reputa necessario che la legge n. 81 del 2014 sia considerata il quadro di principi ineludibili che deve caratterizzare i successivi interventi normativi.

Sempre con riferimento alle disposizioni contenenti profili di interesse per la XII Commissione, richiama, poi, gli specifici principi e criteri direttivi (lettera *p*) per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età, con riferimento tanto alle autorità' giurisdizio-

nali coinvolte (n. 1), quanto all'organizzazione degli istituti per i minorenni (n. 2), consentendo l'applicabilità del diritto penitenziario minorile anche ai giovani adulti (n. 3) e prevedendo misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative dei condannati minorenni. Dovranno, inoltre, essere rafforzati l'istruzione e la formazione (n. 7) ed i contatti con la società esterna, in funzione di reinserimento sociale (n. 8).

Ricorda, infine, che nell'ambito delle deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, tra i principi e criteri direttivi, si prevedono specifici interventi in favore delle detenute madri (lettera *s*), in forma di misure alternative alla detenzione, al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori e di garantire anche all'imputata sottoposta a misura cautelare la possibilità che la detenzione sia sospesa fino al compimento del primo anno di età del figlio.

Anna Margherita MIOTTO (PD), ricollegandosi alla considerazioni svolte dalla relatrice, ribadisce che l'introduzione nel corso dell'esame al Senato, alla lettera *d*) dell'articolo 16, di principi di delega relativi alle REMS fa correre il rischio di compiere dei passi indietro rispetto al superamento degli OPG. Ritenendo non praticabile l'ipotesi di presentare proposte emendative al riguardo, stante la necessità di approvare definitivamente il provvedimento in oggetto, giudica opportuna la presentazione di un ordine del giorno in Assemblea, al fine evitare che sia snaturata la funzione delle REMS. Segnala in proposito che si porrebbero altrimenti problemi relativi alla sicurezza all'interno delle strutture, nonché di sovraffollamento.

Rileva che quello delle REMS è attualmente un modello funzionante, caratterizzato in molti casi da una presenza temporanea dei pazienti nelle strutture. Segnala che, per affrontare le problematiche legate all'insorgere di patologie psichiatriche

che nelle persone detenute, occorrerebbe attivare le strutture territoriali dei centri di igiene mentale.

Massimo Enrico BARONI (M5S) osserva che la chiusura degli OPG rappresenta sicuramente un fatto positivo per il superamento di una istituzione con un forte impatto non solo sui ricoverati ma anche sugli operatori.

In ogni caso, permangono a suo avviso forti difficoltà legate alla pericolosità di circa la metà delle persone ospitate ora nelle REMS. Nel ricordare che non si è realizzata un'uniforme applicazione della nuova normativa in tutto il territorio nazionale, segnala che purtroppo gran parte dei finanziamenti hanno riguardato gli interventi di edilizia sanitaria, destinando risorse insufficienti alla tutela degli operatori. Sottolinea che il ricovero di persone con gravi patologie psichiatriche in strutture esclusivamente sanitarie rappresenta una strategia di riduzione del danno ma comporta anche difficoltà per gli operatori che si devono relazionare con soggetti pericolosi e che in alcuni casi ricorrono a forme di ricatto o a minacce, rilevando inoltre che alcuni ricoverati hanno legami con la criminalità organizzata.

Delia MURER (MDP) sottolinea che la scelta operata dal Senato rischia di vanificare la chiusura degli OPG, snaturando la natura delle REMS. Diversamente da quanto affermato dalla collega Miotto, ritiene opportuna la presentazione di emendamenti soppressivi di tale disposizione, anche per evitare che il Parlamento smentisca se stesso dopo avere introdotto un'importante riforma.

Invita, pertanto, ad inserire rilevi in tal senso anche all'interno del parere che la Commissione affari sociali è chiamata ad esprimere e segnala l'esigenza che, seppure in una diversa sede, la stessa Commissione possa approfondire il tema della salute in carcere.

Mario MARAZZITI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani.

**La seduta termina alle 14.35.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 16 maggio 2017. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute, Davide Faraone.*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria.**

**Atto n. 410.**

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

La Commissione prosegue l'esame dello schema all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 maggio 2017.

Anna Margherita MIOTTO (PD), *relatrice*, illustra una proposta di parere favorevole, che tiene conto di quanto da lei stessa evidenziato nella relazione svolta (*vedi allegato*).

Giulia GRILLO (M5S), preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere della relatrice, richiamando l'analogo atteggiamento assunto sia nel corso dell'esame della legge di delega che in sede di parere sullo schema di

decreto legislativo che si intende correggere con il presente provvedimento.

Sottolinea che l'atto in esame rappresenta l'ennesimo palliativo e non risolve il problema della connivenza tra la politica e la dirigenza sanitaria, non assicura la necessaria trasparenza e non garantisce nomine basate sui meriti e sulle effettive

capacità dei dirigenti sanitari, come invece sarebbe opportuno.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 14.45.**

ALLEGATO

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria (Atto n. 410).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XII Commissione (Affari sociali),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria;

considerato che il provvedimento in esame è stato adottato al fine di recepire la sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 25 novembre 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della predetta disposizione di delega, nella parte in cui prevedeva un parere della Conferenza Unificata anziché un'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

evidenziato che l'articolo 2 dello schema di decreto legislativo in oggetto modifica le premesse del decreto legislativo n. 171 del 2016, aggiungendo l'esplicito riferimento all'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

rilevato che tale intesa è stata effettivamente sancita il 6 aprile 2017 e che nella medesima data anche la Conferenza Unificata ha espresso un parere favorevole sul predetto atto;

espresso, altresì, apprezzamento per altre disposizioni recate dallo schema di decreto, in particolare per l'articolo 3, nelle parti in cui modifica i commi 6 e 7

dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 171 del 2016, concernenti le procedure per la costituzione e l'aggiornamento di un elenco di soggetti idonei per gli incarichi di direttore generale;

evidenziato, al riguardo, che la novella (articolo 3, comma 1, lettera c)), specifica che il suddetto elenco «è pubblicato secondo l'ordine alfabetico dei candidati e senza l'indicazione del punteggio conseguito nella selezione», recependo così quanto era emerso dalla discussione svoltasi presso la Commissione Affari sociali lo scorso anno – in occasione dell'iter di approvazione del decreto legislativo n. 171 del 2016 – a proposito del rischio che, nel caso in cui fossero riportati i punteggi conseguiti dai candidati, l'elenco verrebbe a configurarsi come una vera e propria graduatoria, interferendo in tal modo con l'autonomia regionale;

osservato, inoltre, che la novella sopprime il principio di parità per quanto riguarda la valutazione dell'esperienza dirigenziale e dei titoli formativi dei candidati, prevedendo che per la prima possa essere attribuito un massimo di 60 punti e per i secondi un massimo di 40 punti (articolo 3, comma 1, lettera a) e lettera d), capoversi 7-*quater* e 7-*sexies*)), superando quindi quanto era stato previsto dal decreto del Ministro della salute del 17 ottobre 2016, che viene espressamente abrogato dall'articolo 6 dello schema di decreto,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**