

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 210 del 18 febbraio 2020

Determinazioni in merito alla rete sanitaria per pazienti psichiatrici autori di reato - Legge 81/2014. Attivazione di una struttura sanitaria sperimentale residenziale idonea per l'applicazione della libertà vigilata "residenziale" (art. 228 cp), ovvero per gli arresti domiciliari in luogo di cura (art. 284 cpp) ed incremento dei posti letto complessivi di REMS presso l'attuale struttura di Nogara. Deliberazione n. 1/CR del 7 gennaio 2020

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:
Con il presente provvedimento viene definita una ulteriore programmazione nell'ambito della rete sanitaria per pazienti psichiatrici autori di reato.

L'Assessore Manuela Lanzarin riferisce quanto segue.

Il DPCM 1° Aprile 2008 ha previsto il trasferimento dall'Amministrazione Penitenziaria alle Regioni delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria. Il suddetto trasferimento interessa anche gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG), come illustrato dalle "Linee di indirizzo per gli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e nelle Casa di Cura e Custodia" di cui all'Allegato C del predetto DPCM.

La legge 17 febbraio 2012 n. 9 di conversione del Decreto Legge 22 dicembre 2011 n. 211, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2012, recante: "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri" e in particolare l'articolo 3-ter dal titolo "Disposizioni per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari" ha stabilito che a far data dalla definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o in casa di cura e custodia sono eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie denominate Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza - REMS - fermo restando che le persone che hanno cessato di essere socialmente pericolose devono essere senza indugio dimesse e prese in carico sul territorio dai Dipartimenti di Salute Mentale.

Il decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito in legge 30 maggio 2014, n. 81 recante "disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari" che dispone modifiche all'art 3 ter sopra citato, ha previsto, tra l'altro, la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari al 31 marzo 2015.

Nelle REMS possono essere ricoverati soltanto pazienti autori di reato affetti da gravi disturbi mentali quali disturbi dello spettro psicotico o depressivi maggiori o disturbi gravi della personalità (Cass., S.U. Pen., 9163/2005), eventualmente in comorbidità con altri disturbi, che si sono espressi sul piano funzionale in reati sintomo e che manifestano un effettivo bisogno di cure psichiatriche a elevata intensità.

Le Regioni e le Province Autonome sono state chiamate, pertanto, a realizzare nel proprio territorio le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza detentiva (R.E.M.S.), nel rispetto dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi di cui al Decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero della Giustizia del 1 ottobre 2012.

Nella Regione del Veneto in data 20 gennaio 2016 è stata attivata la REMS provvisoria da 16 posti letto presso l'ala est del Centro Sanitario Polifunzionale "Stellini" di Nogara (VR). A far data dal 27 giugno 2016 sono stati attivati ulteriori 20 posti letto. Dal mese di dicembre 2016 sono funzionanti complessivi 40 posti letto della REMS provvisoria/prodromica.

Nell'ambito del percorso di dismissione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, come delineato dalla normativa di settore, la Regione del Veneto ha approvato con DGR n. 1331 del 17 luglio 2012 il progetto presentato dall'Azienda Ulss 21 di Legnago - ora Azienda Ulss 9 Scaligera - concernente l'attivazione di una struttura intermedia di accoglienza per l'inserimento di pazienti internati negli ospedali psichiatrici giudiziari, in collaborazione con l'Associazione Don Girelli, per complessivi 18 posti letto. La struttura, con sede a Ronco all'Adige (VR), attiva dal mese di settembre 2012, accoglie utenti autori di reato e affetti da forme di patologie psichiatriche stabilizzate e con basso grado di problematicità, provenienti sia dal territorio di residenza su

indicazione dei rispettivi DSM che dalla REMS, che godono dei benefici della licenza esperimento o altre forme di benefici previsti dalla normativa in vigore.

Inoltre, i pazienti psichiatrici autori di reato con riconosciuta pericolosità sociale e misura di sicurezza non detentiva, possono essere inseriti - con adeguati provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria - anche nelle strutture residenziali del territorio della Regione del Veneto afferenti l'area salute mentale, con progetti terapeutico riabilitati personalizzati, in conformità a quanto stabilito dall'art. 3 ter della legge n. 9/2012.

In tale contesto, nel corso dell'anno 2017, la Regione del Veneto ha attivato un progetto specifico con la collaborazione dell'Azienda Ulss 9 Scaligera, finalizzato a garantire la gestione di un adeguato turn over delle presenze in REMS, nel rispetto della programmazione dei posti letto, attraverso l'implementazione di un continuo raccordo con i Magistrati di Sorveglianza e di Cognizione.

Il progetto ha esitato nella predisposizione di un Protocollo di intesa tra la Magistratura e la Regione del Veneto.

Il Protocollo, sottoscritto dalla Regione del Veneto, dalla Corte d'Appello e dalla Procura Generale di Venezia ha principalmente due funzioni:

1. migliorare l'appropriatezza nel processo di assegnazione alla REMS del paziente psichiatrico autore di reato;
2. fornire uno strumento di raccordo ed integrazione tra Magistratura di Sorveglianza e Cognizione da un lato e i Dipartimenti di Salute Mentale e la Rems dall'altro, facilitando sia un invio funzionale e corretto del paziente psichiatrico autore di reato nella Rems del Veneto sia una corretta ed appropriata dimissione del paziente stesso nella realtà più idonea al proseguimento del percorso di cura.

Il Protocollo si compone di tre allegati: elenco dipartimenti di salute mentale e strutture residenziali terapeutico riabilitative; lista cancellerie e uffici giudiziari Veneto; modello quesito peritale per la fase della cognizione penale. Riguardo a quest'ultimo, si richiama quanto evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera del 19 aprile 2017 "l'impiego non sempre efficace dei quesiti peritali amplifica il fenomeno dei c.d. cripto-imputabili, ovvero quei soggetti che, pur vivendo l'esperienza del disturbo mentale, non sarebbero da considerare propriamente non imputabili e dovrebbero, eventualmente, soggiacere alla sanzione penale ordinaria per il reato connesso e veder protetto e tutelato il loro bisogno di cure, in sede di esecuzione penale ordinaria".

Le parti firmatarie hanno convenuto sull'opportunità di attivare un Tavolo Tecnico Interistituzionale per la gestione del paziente psichiatrico sottoposto a misura di sicurezza come strumento di monitoraggio e di indirizzo a supporto degli uffici regionali competenti.

Con Decreto del Direttore dell'Area Sanità e Sociale n. 103 del 5 settembre 2018, è stato costituito il Tavolo Tecnico Interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza con i seguenti incarichi:

- monitoraggio del Protocollo di Intesa tra la Regione e la Magistratura a favore di soggetti sottoposti a giudizio che presentano segni di sofferenza psichica o non imputabili, nell'ambito della Legge 81/2014;
- elaborazioni di indicazioni/raccomandazioni finalizzate ad avviare circuiti virtuosi a garanzia del reinserimento del paziente nella società attraverso percorsi terapeutici riabilitativi con il coinvolgimento di tutte le parti istituzionalmente coinvolte e nel pieno rispetto delle proprie autonomie;
- monitoraggio puntuale dell'organizzazione generale delle strutture del sistema di offerta veneto nel quale il paziente con patologia mentale ed autore di reato, gravita;
- analisi di ipotesi progettuali relative alle eventuali criticità del sistema di offerta;
- valutazione relativamente a progetti innovativi del sistema di offerta.

Nel corso della prima riunione del Tavolo, in data 29 ottobre 2018, alcuni rappresentanti della magistratura, in particolare i Magistrati di Sorveglianza ed il GIP presente, hanno evidenziato l'attuale carenza di programmazione dei posti letto in REMS, relativamente al numero delle richieste di internamento e la criticità del ricorso alla detenzione in carcere, o comunque del mantenimento dei soggetti in regime di arresti domiciliari o di libertà.

Alla luce della criticità suesposta, la Regione del Veneto ha suggerito l'adozione di alcuni criteri per la gestione della lista d'attesa, tenuto conto che attualmente gli utenti vengono valutati dal personale della REMS in ordine alla loro situazione complessiva e non sempre viene rispettato il criterio meramente cronologico.

I magistrati di sorveglianza e cognizione presenti al tavolo non hanno ritenuto opportuno un loro coinvolgimento formale nella definizione di criteri della lista d'attesa che, eventualmente, rimandano alla competenza della componente sanitaria titolare della gestione della REMS.

Con nota protocollo regionale n. 49559 del 5 febbraio 2019, il Tribunale di Venezia - Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, in considerazione delle difficoltà di collocamento e gestione degli indagati/imputati presunti autori di gravi reati che appaiono affetti da probabile infermità psichica totale o parziale e che, nel contempo, presentino profili di pericolosità sociale, ha avanzato una serie di richieste di seguito sinteticamente riassunte: incremento del numero di posti letto di REMS per il trattamento dei pazienti sottoposti a misura di sicurezza detentiva, implementazione del sistema di offerta specificatamente dedicato all'accoglienza dei pazienti sottoposti a misura di sicurezza non detentiva, attivazione di strutture finalizzate all'osservazione clinico-giuridica per favorire ulteriormente l'appropriatezza degli internamenti e definizione di un elenco di esperti di comprovata esperienza per le necessità peritali.

Le istanze rappresentate sono in buona parte riscontrabili nella Risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura, adottata nella seduta del 24 settembre 2018, che si pone in continuità con la delibera del 19 aprile 2017, e sono volte a perfezionare il quadro degli interventi nei principi fissati dalla legge 81 del 2014 a garanzia del fondamentale diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

E' qui opportuno evidenziare gli elementi quantitativi del funzionamento della REMS:

- nr. pazienti internati in REMS dal gennaio 2016: 82 pazienti
- nr. dimessi dalla REMS dal gennaio 2016: 48 pazienti
- nr. dei re-ingressi : 3 pazienti
- nr. pazienti autori di reato per cui è stata riconosciuta la misura di sicurezza detentiva ma per cui non è stato possibile procedere all'internamento per numero limitato di posti letto. Tale situazione si è generata a partire da gennaio 2018 con un numero di pazienti stabile compreso fra 7 e 10. Al 25 settembre 2019 i pazienti in "lista d'attesa" sono 7
- nr. di richieste di internamento cui non è stata data disponibilità per residenza extra-regionale: 400
- Età media degli internati: maschi età media 41,9 / femmine età media 50,4;

Nel corso della seconda riunione del Tavolo Tecnico Interistituzionale, la componente regionale, sulla scorta della nota del Tribunale di Venezia, ha presentato una proposta di revisione della rete sanitaria per i pazienti psichiatrici autori di reato che tiene in debito conto le esigenze di cura, riabilitazione e sicurezza fondamentali della legge 81/2014.

A seguito della riunione e delle sollecitazioni costruttive di alcuni componenti gli uffici regionali hanno ridefinito alcuni punti della proposta che è stata portata nuovamente all'attenzione del Tavolo Tecnico in data 17 settembre 2019.

In tale incontro, preliminarmente alla disamina della proposta, sono stati esposti i dati di funzionamento della REMS dalla data di attivazione e confermata la situazione relativa ai pazienti autori di reato per i quali è stata riconosciuta la misura di sicurezza detentiva ma non è stato possibile procedere all'internamento per mancanza di posti letto. Tale situazione si è generata a partire da gennaio 2018 con un numero di pazienti stabile compreso fra 7 e 10.

L'ipotesi progettuale assunta dal Tavolo Tecnico Interistituzionale finalizzata a permettere l'esecuzione delle ordinanze di internamento per misura di sicurezza detentiva e migliorare l'appropriatezza degli internamenti garantendo, la corretta applicazione della legge 81/2014 nel principio dell'accoglienza in REMS come extrema ratio è la seguente:

- Attivazione di una struttura sanitaria sperimentale residenziale idonea per l'applicazione della libertà vigilata "residenziale" (art. 228 cp), ovvero per gli arresti domiciliari in luogo di cura (art. 284 cpp) per pazienti psichiatrici autori di reato, finalizzata a garantire, laddove necessario, un adeguato approfondimento giuridico-forense per supportare le decisioni della magistratura competente.

Tale sperimentazione avrà una durata di tre anni con relazione annuale all'U.O Salute mentale e sanità penitenziaria, da parte della struttura. Il percorso di sperimentazione avrà l'obiettivo di meglio definire gli standard assistenziali e di personale e la relativa tariffa. Tale struttura dovrà prevedere un nucleo sperimentale di 30 p.l., con moduli di massimo 20 posti letto.

Con il presente provvedimento si individuano gli "Istituti Polesani di Ficarolo" per la sperimentazione di cui sopra in considerazione della pluriennale esperienza nel trattamento dei pazienti affetti da disturbi psichici gravi e con disturbi del comportamento. A tal proposito, si evidenzia che con DGR 969/2018 è stato autorizzato l'avvio di attività formative presso le strutture assistenziali di Ficarolo-Rovigo del corso di laurea triennali in tecniche della riabilitazione psichiatrica afferente all'Università degli Studi di Padova a decorrere dall'A.A. 2018-2019.

Sono state inoltre effettuate diverse edizioni di un corso finalizzato alla gestione dei disturbi gravi del comportamento a valenza regionale, a cura della Fondazione Scuola di Sanità Pubblica.

Inoltre, vista l'innovatività di tale struttura e le analoghe criticità riscontrabili nella realtà nazionale, si può ipotizzare una accessoria valenza extra-regionale di tale struttura, con oneri a carico delle Regioni di afferenza dell'utente. A tal fine, gli Istituti Polesani di Ficarolo possono assicurare spazi adeguati. Si rappresenta, infine, che gli "Istituti Polesani di Ficarolo"

hanno presentato una disponibilità per l'attivazione di una struttura per pazienti psichiatrici autori di reato.

Nell'**Allegato A** sono riportati i requisiti della struttura. Nell'ottica di garantire i requisiti richiesti la tariffa massima prevista, onnicomprensiva, dovrà essere non superiore a 290,00 €/die in analogia alla retta attualmente prevista per la REMS del Veneto. Le spese sanitarie generate dall'inserimento di pazienti (retta sanitaria) trovano copertura dal Fondo statale per la realizzazione del programma assistenziale per il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) (D.L. 22/12/2011 n. 211 - DEL. CIPE 21/12/2012 n. 143), nella misura definita in sede di riparto del finanziamento.

- Incremento dei posti letto complessivi di REMS con la realizzazione di un ulteriore modulo di 16 p.l. presso l'attuale struttura di Nogara. Una quota parte di questi posti (6 p.l.) sarà specificatamente dedicata all'accoglimento degli utenti cui, dopo aver approfondito la valutazione peritale presso la nuova struttura sperimentale istituita, sia comminata la misura di sicurezza detentiva dal magistrato competente (vedi punto precedente).

Con il presente provvedimento si dà mandato all'Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto di individuare le risorse per gli investimenti strutturali e di valutare le necessarie autorizzazioni per l'assunzione del personale dedicato secondo quanto previsto dalla normativa di settore relativa ai requisiti della REMS. L'UO Edilizia Ospedaliera e a Finalità Collettive, di concerto con l'UO Salute mentale e la sanità penitenziaria, ha il mandato di individuare la collocazione più idonea per il nuovo modulo all'interno dell'ex ospedale di Nogara e la successiva realizzazione; la relativa progettazione dovrà essere prodotta dagli uffici tecnici dell'Azienda Ulss 9 "Scaligera" competenti entro i successivi 60 gg.

Per completezza di elementi istruttori si richiama la nota regionale prot. 137478 del 5 aprile 2019, con la quale è stata data formale comunicazione alla Direzione Generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della Salute in ordine alla richiesta del Tribunale di Venezia - Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari di incremento del numero di posti letto della REMS evidenziando, quindi, la necessità di rivedere la programmazione regionale.

La Quinta Commissione consiliare ha esaminato nella seduta n. 163 del 16 gennaio 2020 la proposta di deliberazione n. 1/CR/2020 ed ha espresso parere favorevole all'unanimità (Pagr n. 495 trasmesso con nota acquisita al prot. regionale n. 30137 del 22/01/2020).

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

VISTO il DPCM 1° Aprile 2008;

VISTA la legge 17 febbraio 2012, n. 9;

VISTA la legge 30 maggio 2014, n. 81;

VISTO l'art. 2 comma 2 della Legge regionale n. 54 del 31 dicembre 2012;

VISTO l'art. 7 comma 1 della legge regionale n.48 del 2018;

VISTA la propria deliberazione/CR n. 1 del 7 gennaio 2020;

VISTO il parere della Quinta Commissione consiliare rilasciato in data 16 gennaio 2020 (Pagr n. 495-1/CR/2020 trasmesso con nota acquisita al prot. regionale n. 30137 del 22/01/2020);

delibera

1. di considerare le premesse parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di recepire il parere espresso dalla Quinta Commissione consiliare nella seduta n. 163 del 16 gennaio 2020 sulla proposta di deliberazione n. 1/CR/2020 (Pagr n. 495 trasmesso con nota acquisita al prot. regionale n. 30137 del 22/01/2020);
3. di attivare presso gli Istituti Polesani di Ficarolo, per i motivi esposti in premessa, una struttura sanitaria sperimentale residenziale per l'applicazione della libertà vigilata "residenziale" (art. 228 cp), ovvero per gli arresti domiciliari in luogo di cura (art. 284 cpp) per pazienti psichiatrici autori di reato, descritta nell'**Allegato A**;

4. di stabilire che tale sperimentazione avrà una durata di tre anni con relazione annuale all'U.O Salute mentale e sanità penitenziaria, da parte della struttura. Il percorso di sperimentazione avrà l'obiettivo di meglio definire gli standard assistenziali e di personale e la relativa tariffa;
5. di incrementare i posti letto complessivi di REMS con la realizzazione di un ulteriore modulo di 16 p.l. presso l'attuale struttura di Nogara di cui 6 dedicati all'accoglimento degli utenti cui, dopo aver approfondito la valutazione peritale presso la nuova struttura sperimentale istituita, di cui al punto 3, sia comminata la misura di sicurezza detentiva dal magistrato competente;
6. di dare mandato all'Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto di individuare le risorse per gli investimenti strutturali e di valutare le necessarie autorizzazioni per l'assunzione del personale dedicato secondo quanto previsto dalla normativa di settore relativa ai requisiti della REMS;
7. di dare mandato all'UO Edilizia Ospedaliera e a Finalità Collettive, di concerto con l'UO Salute mentale e la sanità penitenziaria, di individuare la collocazione più idonea per il nuovo modulo all'interno dell'ex ospedale di Nogara e la successiva realizzazione;
8. di stabilire che la relativa progettazione dovrà essere prodotta dagli uffici tecnici dell'Azienda Ulss 9 "Scaligera" competenti entro i successivi 60 gg. dall'individuazione della collocazione;
9. di rinviare a successivo atto l'individuazione di ulteriori requisiti organizzativi e strutturali di riferimento applicabili alla struttura di cui al punto 3., ad integrazione di quanto stabilito nell'**Allegato A** al presente provvedimento, con riferimento al Decreto del Ministero della Salute del 1 ottobre 2012 che identifica i requisiti delle REMS;
10. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del Bilancio regionale;
11. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.