

Accertamento e Trattamento Sanitario Obbligatorio

Breve nota informativa

Lo scopo della presente nota è di diffondere, in particolare ai Sindaci dei Comuni, l'informazione sul ricorso agli istituti dell'Accertamento Sanitario Obbligatorio e del Trattamento Sanitario Obbligatorio, favorendo, in tal modo, laddove necessaria, la collaborazione tra i diversi attori coinvolti nella gestione di processi di tale natura.

Premessa.

L'articolo 32 della Costituzione, al primo comma, affida alla Repubblica il compito di tutelare la salute considerata «*come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*», disponendo, al secondo comma, che «*nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*».

Per "trattamento sanitario obbligatorio", comunemente noto come TSO, si intende quell'insieme di procedure sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico che, in caso di urgenza clinica e motivata necessità, possono essere applicate ad un soggetto allo scopo di prevenire o curare una malattia laddove si tratti di una misura prevista da una legge.

Prima di qualsiasi intervento obbligatorio, sia che si tratti di accertamento o trattamento, deve sempre essere intrapresa ogni possibile iniziativa per coinvolgere il paziente, motivandolo all'intervento. La legge 833/1978, all'art. 33, comma 5, prescrive infatti che: «*Gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori [...] devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato*».

La competenza dell'adozione di questi provvedimenti è del Sindaco, nella sua veste di autorità sanitaria e di titolare del potere di emanare, in materia, ordinanze urgenti allo scopo di imporre, coattivamente, la visita da parte di un sanitario per valutare lo stato psico-fisico della persona, le scelte più opportune da adottare (ASO) e il ricovero del soggetto malato per consentire un idoneo trattamento (TSO)¹.

Nel diritto positivo, questi particolari trattamenti sanitari sono tra l'altro previsti nel campo delle malattie mentali, con la definizione di TSO coattivo definito dall'ordinamento disciplinato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 che, agli articoli 33, 34 e 35, detta disposizioni in materia di accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori.

Il trattamento sanitario obbligatorio, costituzionalmente legittimo, è quindi un istituto giuridico soggetto a riserva di legge, deve cioè essere specificatamente previsto da una legge, ha la finalità di assicurare la tutela degli interessi della collettività alla salute, intesa in senso ampio come un insieme di pluralità di individui,

¹ Michele Zagra, Antonina Argo, *Accertamento e trattamento sanitario obbligatorio*, Elsevier, Milano, 2011.
<https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/75355/76456/17-ch12-231-240-9788821430510.pdf>

contro un pericolo rilevante e non altrimenti evitabile e, infine, non può pregiudicare la salute del soggetto che vi è sottoposto, anzi deve rispettarne i diritti inviolabili della persona così come previsti all'art. 13 della Costituzione² in termini di libertà personale³.

Non vi è dubbio che i *“trattamenti imposti rappresentano una forma di limitazione al godimento del diritto alla salute considerato nella sua veste di diritto di libertà (si restringe, in altri termini, la libertà) del soggetto di scegliere in ordine alle cure, che include la decisione di optare per questa o quella soluzione terapeutica ma anche di rifiutare un determinato trattamento sanitario”*⁴.

Sono quindi condizioni congiuntamente necessarie, sotto il profilo della legittimità costituzionale di un TSO, la tutela della salute dell'individuo e la tutela dell'interesse della collettività alla salute, nel senso che la finalità del TSO è di scongiurare un pericolo o un danno alla collettività evitando di danneggiare la salute del singolo.

Già con sentenza n. 307 del 1990 la Corte costituzionale afferma: *«Tale precetto [art. 32 Cost.] nel primo comma definisce la salute come “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”; nel secondo comma, sottopone i detti trattamenti [sanitari obbligatori] a riserva di legge e fa salvi, anche rispetto alla legge, i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Da ciò si desume che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale. Ma si desume soprattutto che un trattamento sanitario può essere imposto solo nella previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario, e pertanto tollerabili»* (Corte cost., sentenza n. 307/1990)⁵.

L'obbligatorietà che caratterizza il TSO si configura, quindi, come un'eccezione legittimata dalla necessità di tutelare la salute e la sicurezza dell'individuo che vi è sottoposto e degli altri. Si tratta così di un trattamento in cui si intrecciano principi e diritti costituzionali, discipline normative, risvolti sanitari e aspetti giuridici.

La dottrina costituzionale identifica due possibili modalità di configurazione dell'obbligatorietà di un trattamento sanitario, distinguendo tra *“TSO coattivi”* (o *“trattamenti sanitari coercitivi”*) e *“TSO non coattivi”* (*“trattamenti sanitari meramente obbligatori”* o *“trattamenti sanitari obbligatori”* in senso stretto). Il primo è il caso del trattamento previsto dagli artt. 34 e 35 della Legge 833/1978 in materia di salute mentale, il secondo è caso rappresentato dai recenti obblighi vaccinali, la violazione dei quali presuppone l'adozione di sanzioni⁶.

Il TSO, inizialmente previsto dalla legge Basaglia 180/1978, ha quindi trovato una sua regolamentazione specifica, negli articoli da 33 a 35 della legge 833/1978 che, di seguito, si sintetizzano e che definiscono, tra l'altro, la procedura rigorosa che deve essere rispettata.

2 Cost. art. 13, *La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e*

modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge [...]

3 Alessandro Attilio Negroni, *Trattamenti sanitari obbligatori e tutela della salute individuale e collettiva*, Rivista 4/2017, 2017. <http://www.rivistaaic.it/sul-concetto-di-trattamento-sanitario-obbligatorio.html>

4 Donatella Morana, *Diritto alla salute e vaccinazioni obbligatorie*, Diritto e Salute – Rivista di sanità e responsabilità medica Aut. Tribunale di Roma, n.5 del 26 Gennaio 2017 Codice ISSN 2532-186264

5 Alessandro Attilio Negroni, *Trattamenti sanitari obbligatori e tutela della salute individuale e collettiva*, Rivista 4/2017, 2017. <http://www.rivistaaic.it/sul-concetto-di-trattamento-sanitario-obbligatorio.html>

6 Ibidem.

Procedura per il Trattamento sanitario obbligatorio

La figura professionale che può proporre il TSO è esclusivamente quella del Medico. Indispensabile attenzione va dedicata alla persona, alla famiglia, al contesto.

1. Il Medico, se sussistono le tre condizioni di legge previste dall'art. 34 della L. 833/1978
 - se esistono alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici,
 - se gli stessi non vengano accettati dall'infermo,
 - se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie extraospedaliere,preispone la proposta motivata di TSO in triplice copia con firma autografa.
2. Un secondo Medico, di struttura pubblica, redige il documento di Convalida della proposta, in triplice copia con firma autografa.

La motivazione non può limitarsi alla diagnosi e alla valutazione della gravità del caso, ma deve riportare gli elementi raccolti a prova della sussistenza delle condizioni dalla legge per il TSO. E' opportuno, documentare gli interventi fatti "per assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato" anche per far fronte a eventuali contestazioni e ricorsi all'autorità amministrativa e al Tribunale⁷.
3. I documenti di Proposta e Convalida vengono recapitati per tramite della Polizia Municipale al Sindaco, in qualità di Autorità Sanitaria.
4. Il sindaco, entro 48 ore dalla convalida da parte del medico specialista di struttura pubblica della proposta motivata dal Medico, emette l'Ordinanza di TSO, o motiva la sua non emanazione.
5. L'ordinanza di TSO va notificata alla persona che vi è sottoposta che conserva tutti i diritti civili e politici (compreso quello di comunicare).
6. Il TSO viene eseguito dalla Polizia Municipale di concerto con il Personale sanitario fino al ricovero.
7. Il ricovero può avvenire solo nei Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura (SPDC).
8. Il Sindaco entro 48 ore invia l'ordinanza al Giudice Tutelare.
9. Il Giudice Tutelare, entro le successive 48 ore, assunte le informazioni e gli eventuali accertamenti, provvede con Decreto motivato a convalidare (o non) il provvedimento del Sindaco.

Poiché l'Ordinanza con cui si dispone il TSO è un provvedimento amministrativo e sanitario avente carattere d'urgenza, la cui attuazione esecutiva richiede tempi rapidi, è opportuna, laddove già non fosse prevista, l'attivazione del sistema di reperibilità del Sindaco o di Assessore delegato alla firma. Il mancato rispetto dei tempi prescritti determina la cessazione di ogni effetto del provvedimento e configura, salvo che non sussistano gli estremi di un delitto più grave, il reato di omissione di atti di ufficio.

Qualora l'ordinanza fosse emessa dal Sindaco di un Comune diverso da quello di residenza del paziente, ne va data comunicazione al Sindaco del Comune di quest'ultimo, nonché al Giudice Tutelare nella cui circoscrizione rientra il Comune di residenza. Nel caso invece di ordinanza emessa nei confronti di cittadini stranieri o apolidi, ne va data comunicazione al Ministero dell'Interno e al Consolato competente, tramite il Prefetto. Se, infine, il paziente per il quale è stata emessa l'ordinanza, prima della sua esecuzione, raggiungesse un Comune diverso da quello che l'ha emessa, i sanitari trasmettono tutta la documentazione al Sindaco del Comune dove si è recato il paziente, per assicurare l'esecuzione del TSO⁸.

L'attuazione delle disposizioni contenute nell'Ordinanza del Sindaco appartiene alla Polizia Locale del Comune il cui Sindaco ha emesso il provvedimento. La Polizia Locale deve garantire l'esecuzione dell'ordinanza di TSO in tutte le fasi del procedimento, sia in termini di vigilanza sul corretto rispetto dei principi di salvaguardia del diritto alla salute e dei principi inviolabili della persona sia in termini di forza

⁷ Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Raccomandazioni in merito all'applicazione di accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori per malattia mentale*, 2009. http://www.regioni.it/upload/290409_TSO.pdf

⁸ Regione Lombardia, Gruppo di Approfondimento Tecnico regionale della Direzione Generale Welfare, *Procedura relativa alla esecuzione degli accertamenti sanitari obbligatori (Aso) e dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso) in ambito regionale*. http://normativasan.servizirl.it/port/GetNormativaFile?fileName=13940_procedure_ASO_TSO.pdf

pubblica per la ricerca e accompagnamento del paziente presso la struttura indicata, mantenendo sempre un costante rapporto con i sanitari⁹.

L'intervento della Polizia Locale non può ritenersi eventuale e subordinato a quello del personale sanitario, bensì contestuale, e tale contestualità deve esplicitarsi attraverso la distinzione chiara dei rispettivi ambiti di intervento¹⁰.

È opportuno anche sottolineare l'inosservanza dell'ordinanza del Sindaco da parte dei soggetti coinvolti è punita ai sensi dell'articolo 650 c.p.¹¹.

In caso di mancata esecuzione di un ASO o TSO entro 48 ore dalla emissione della ordinanza del sindaco (ed esempio perché il paziente è irreperibile) ne va data comunicazione al Sindaco stesso e il provvedimento decade. Va rinnovata la richiesta di ASO o TSO, se ritenuto ancora necessario.

Il TSO ha una durata massima di 7 giorni. Se vengono meno le condizioni può essere revocato prima dal direttore del SPDC che lo comunica al Sindaco. Se persistono le condizioni il direttore del SPDC può chiedere al Sindaco che ha emesso l'ordinanza di TSO la proroga motivata indicandone la durata presunta. Le proroghe possono essere più di una. Il TSO non viene annotato in nessun documento, nemmeno nel casellario e non comporta la perdita della patente.

Il Sindaco, una volta avvenuto il ricovero in struttura pubblica, riceve dal Responsabile della stessa comunicazioni in merito a:

- l'avvenuto ricovero,
- la necessità di prolungamento del TSOO oltre i 7 giorni, indicando il numero presumibile di giorni di prolungamento,
- la cessazione del TSO,
- l'intervenuta impossibilità di proseguire il TSO (es. per allontanamento del paziente dal reparto), indicando gli eventuali provvedimenti necessari da attuare.

Nel caso di minori, TSO e ASO sono possibili ma va sempre ricercato il consenso del minore (diritto all'ascolto) e della famiglia. La presenza di un eventuale consenso dei genitori non rende in alcun modo lecita la contenzione. La minore età del paziente rappresenta un'aggravante qualora venga effettuata una contenzione al di fuori delle situazioni di stretta necessità.

Qualsiasi persona interessata, congiunto o estraneo, può proporre ricorso chiedendo al Sindaco la revoca o la modifica del provvedimento. Il Sindaco ha l'obbligo di rispondere entro 10 giorni (art. 33, c. 8, legge 833/78). Qualora la risposta sia negativa è previsto il ricorso al Tribunale (art. 35 legge 833/78). Avverso il trattamento sanitario obbligatorio, più precisamente avverso il provvedimento convalidato dal giudice tutelare, è infatti sempre possibile proporre ricorso al tribunale competente da parte di chi è sottoposto al TSO o da chiunque vi abbia interesse.

9 Michele Zagra, Antonina Argo, *Accertamento e trattamento sanitario obbligatorio*, Elsevier, Milano, 2011.
<https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/75355/76456/17-ch12-231-240-9788821430510.pdf>

10 Regione Lombardia, Gruppo di Approfondimento Tecnico regionale della Direzione Generale Welfare, *Procedura relativa alla esecuzione degli accertamenti sanitari obbligatori (Aso) e dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso) in ambito regionale*.

http://normativasn.servizirl.it/port/GetNormativaFile?fileName=13940_procedure_ASO_TSO.pdf

11 Art. 650 c.p.: Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità. Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce

un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206.

Procedura per l'Accertamento Sanitario Obbligatorio

E' un intervento eccezionale e va sempre preceduto e accompagnato dalla ricerca del consenso (strategie di aggancio). Si attua quando si ha il fondato sospetto della presenza della prima condizione di legge prevista per potere intervenire in forma obbligatoria (*alterazioni psichiche tali da richiedere interventi terapeutici urgenti*), ai sensi di legge (180/78 e 833/78) e che l'approfondimento diagnostico necessario non viene accettato dal paziente.

La proposta di ASO può essere effettuata dal medico che ha constatato la presenza delle condizioni previste dalla legge. Ai fini della emissione della ordinanza di ASO da parte del Sindaco occorre la sola certificazione medica di proposta, in triplice copia, contenente le motivazioni dettagliate che sostengono la richiesta di tale provvedimento e la sede ove effettuarlo.

La procedura è la stessa del TSO:

- Ordinanza del Sindaco
- Polizia municipale e personale sanitario accompagnano la persona nel luogo stabilito per la visita e deve assicurare la sua presenza fino al termine della stessa.

La legge prevede che l'ASO non possa avvenire in regime di ricovero. Può essere effettuato presso il Pronto Soccorso, il Centro o un Ambulatorio di Salute Mentale, il domicilio.

L'esito dell'ASO può essere diverso:

1. restituzione al Medico di Medicina Generale;
2. presa in cura al CSM;
3. ricovero volontario;
4. trattamento Sanitario Obbligatorio.

Sintesi dei riferimenti normativi L 833/1978

Art. 33. Norme per gli accertamenti ed i trattamenti sanitari volontari e obbligatori.

Gli accertamenti ed i trattamenti sanitari sono di norma volontari.

Gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori:

- sono disposti con provvedimento del sindaco nella sua qualità di autorità sanitaria, su proposta motivata di un medico,
- si attuano secondo l'articolo 32 della Costituzione e nei casi soli casi espressamente previsti da leggi dello Stato,
- assicurano il rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici,
- sono attuati dai presidi e servizi sanitari pubblici territoriali e, ove, necessari la degenza, nelle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate,
- devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato,
- l'infermo ha diritto di comunicare con chi ritenga opportuno.

Chiunque può rivolgere al sindaco richiesta di revoca o di modifica del provvedimento, sulle cui richieste il Sindaco decide entro dieci giorni.

Art. 34. Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori per malattia mentale.

Il trattamento sanitario obbligatorio per malattia mentale può prevedere che le cure vengano prestate in condizioni di degenza ospedaliera solo se:

1. esistano alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici,
2. se gli stessi non vengano accettati dall'infermo,
3. se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie extraospedaliere.

Il provvedimento che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera deve essere disposto dal Sindaco nella sua qualità di autorità sanitaria,

1. su proposta motivata di un medico,
2. convalidata da un medico specialistico della struttura pubblica.

Art. 35. Procedimento relativo agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale e tutela giurisdizionale.

Il provvedimento con il quale il Sindaco dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera:

1. viene adottato entro 48 ore dalla proposta motivata di un Medico, convalidata da medico specialistica di struttura pubblica,
2. deve essere notificato, entro 48 ore dal ricovero, tramite messo comunale, al giudice tutelare nella cui circoscrizione rientra il comune,
3. il giudice tutelare, entro le successive 48 ore provvede con decreto motivato a convalidare o non convalidare il provvedimento e ne dà comunicazione al sindaco.

In caso di mancata convalida il sindaco dispone la cessazione del trattamento sanitario obbligatorio.

Se il provvedimento è disposto dal sindaco di un comune diverso da quello di residenza dell'infermo, ne va data comunicazione al sindaco di questo ultimo comune, nonché al giudice tutelare nella cui circoscrizione rientra il comune di residenza. Se il provvedimento di cui al primo comma del presente articolo è adottato nei confronti di cittadini stranieri o di apolidi, ne va data comunicazione al Ministero dell'interno, e al consolato competente, tramite il prefetto.

Il trattamento sanitario obbligatorio ha una durata ordinaria di 7 giorni.

In caso di necessità di ulteriore prolungamento, il responsabile sanitario del servizio psichiatrico è tenuto a formulare una proposta motivata al sindaco il quale, a sua volta, ne deve dare comunicazione al giudice tutelare, indicando l'ulteriore durata presumibile del trattamento.

La omissione delle comunicazioni previste determina la cessazione di ogni effetto del provvedimento e configura, salvo che non sussistano gli estremi di un delitto più grave, il reato di omissione di atti di ufficio.

Avverso il provvedimento convalidato dal giudice tutelare è comunque possibile proporre ricorso al tribunale competente. Legittimato a provvedervi è sia chi è sottoposto al T.S.O. che chiunque vi abbia interesse.