



CENNI STORICI: DALLA LEGGE GIOLITTI ALLA LEGGE BASAGLIA. INTERVENTO AL CONVEGNO “40 ANNI DOPO: RIFLESSIONI SULLA LEGGE 13 MAGGIO 1978, N.180”*

di Pierpaolo Ianni**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le origini: dalla legge Giolitti al fascismo. 3. Il dibattito in epoca repubblicana. 4. Conclusioni.

1. Premessa.

In occasione del 40° anniversario della legge 13 maggio 1978, n. 180, la Commissione per la Biblioteca e per l'Archivio storico del Senato della Repubblica, presieduta dal senatore Giovanni Marilotti, ha promosso un convegno sulla legge Basaglia¹. Tale anniversario ha offerto l'opportunità per un approfondimento sulle premesse storico-giuridiche e sul dibattito pubblico, che è stato alla base della riforma del 1978, oltretutto, attraverso l'intervento del prof. Paolo Cendon, l'occasione per riflettere sul superamento dell'istituto dell'interdizione².

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*. Contributo al convegno “40 anni dopo: riflessioni sulla legge 13 maggio 1978, n. 180”, tenuto a Roma il 20 dicembre 2018 presso il Senato della Repubblica nella Sala Atti Parlamentari di Palazzo delle Minerva.

** Funzionario parlamentare.

¹ Il convegno per il 40° Anniversario della legge Basaglia, ospitato presso il Senato della Repubblica, si inserisce all'interno della cornice di iniziative promosse dal Presidente della Commissione per la Biblioteca e per l'Archivio Storico del Senato per ricordare eventi particolarmente significativi della storia italiana. Il convegno del 20 dicembre 2018 ha avuto inizio con la lettura del messaggio di saluto del Ministro della Salute Giulia Grillo (Min. Sal., Prot. 69/CONV/GG/DIC/2018). Sono intervenuti: Giovanni Marilotti, Pierpaolo Ianni, Paolo Cendon, Pompeo Martelli, Marino Sinibaldi, Giampiero Buonomo e Francesco Pappalardo. Ai fini del presente articolo vengono riportate la premessa ed i profili storico-giuridici del convegno.

² SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE, *40 anni dopo: riflessioni sulla legge 13 maggio 1978, n. 180 - Sala degli Atti parlamentari 20 dicembre 2018*, in *MinervaWeb - Bimestrale della Biblioteca “Giovanni Spadolini”*, n. 49 (nuova serie), febbraio 2019. Cfr. anche P. CENDON, *Abrogare l'interdizione (e l'inabilitazione)*, in *www.personaedanno.it*, 2006.

Per molto tempo anche solo raffigurare le condizioni dei malati mentali è stato considerato sconveniente: è con intento polemico e di denuncia sociale che Telemaco Signorini realizza il celebre dipinto “La sala delle agitate al San Bonifazio a Firenze”³. Nei primi anni del ‘900 nel Regno d’Italia si apre un’accesa discussione, tanto in ambito scientifico quanto politico, sulla necessità di adottare una legge che regolasse in modo omogeneo la gestione dei malati mentali, all’epoca frammentata e demandata a strutture pubbliche e private che, in alcuni casi, come denunciato dal deputato Giuseppe De Felice Giuffrida diventano luoghi di abusi «nei quali si applicano ai poveri infelici dei veri strumenti di tortura»⁴.

Fino al 1904 l’Italia non ha un quadro normativo omogeneo in materia manicomiale. Si tratta dunque di ricostruire un percorso indubbiamente ampio, perché si estende su quasi un secolo di storia parlamentare. Nella giornata dedicata al quarantennale della legge Basaglia tale *iter* è stato ripercorso nei suoi passaggi essenziali ed è stata anche l’occasione per esporre in una mostra temporanea gli atti parlamentari originali, conservati presso l’ASSR (Archivio storico del Senato della Repubblica): dal Decreto reale di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati* del 1902, agli atti che documentano la riforma del 1978⁵. La mostra è stata altresì completata da una selezione di articoli, tratti dall’emeroteca del Senato, pubblicati su quotidiani e periodici dal 1949 al 1980, anno della morte del dott. Franco Basaglia⁶.

2. Le origini: dalla legge Giolitti al fascismo.

Il legislatore introduce disposizioni sui manicomi e sugli alienati con l’approvazione della legge 14 febbraio 1904, n. 36, nota anche come legge Giolitti, dal nome del Ministro proponente. Tuttavia, come precisato dallo stesso Giovanni Giolitti, a partire dal 1877 il legislatore si era adoperato per regolamentare la materia

³ P. M. FURLAN, *I giornali italiani e la questione psichiatrica prima della legge Basaglia - Sbatti il matto in prima pagina*, Donzelli, Roma, 2016, p. 8.

⁴ Cfr. *Legge sui manicomi*, in *Corriere della Sera*, 11.02.1904, p. 2.

⁵ Tra i materiali esposti: l’intervento dell’on. Luigi Lucchini sul disegno di legge Giolitti cfr. ATTI PARLAMENTARI, Camera dei deputati, Legislatura XXI, seconda sessione (1902-1904), tornata del 9 febbraio 1904, pp. 10551-10556. ASSR, Senato del Regno, Segreteria, Disegno di legge *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati. Custodia e cura degli alienati*, Legislatura XXI, seconda sessione (1902-1904), Atto Senato n. 147. Conservate in suddetto fascicolo anche le petizioni che accompagnano la presentazione del disegno di legge Giolitti, si tratta in particolare delle petizioni delle deputazioni provinciali di Teramo, Brescia, Rovigo, Treviso, Novara, Sondrio, Como, Cagliari, Venezia, Caltanissetta, Torino, e della petizione dell’ordine dei medici di Palermo. Inoltre gli atti relativi al disegno di legge Mariotti cfr. ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell’Assemblea, Disegno di legge *Assistenza psichiatrica e sanità mentale*, Legislatura IV, 1963-1968, Atto Senato n. 2422.

⁶ La mostra temporanea inaugurata il 20 dicembre 2018 è stata curata dal personale dell’Archivio Storico del Senato della Repubblica (ASSR) e dal personale della Biblioteca “G. Spadolini” del Senato della Repubblica.

e «per ben dieci volte furono presentati dei disegni di legge intesi a regolare la posizione degli alienati senza che il grave problema abbia potuto essere risolto»⁷.

L'Archivio storico del Senato custodisce la serie documentaria completa dei disegni di legge del Senato del Regno, quindi anche quello relativo alla legge manicomiale del 1904: tuttavia una delle testimonianze più preziose è rappresentata dall'intervento del deputato Luigi Lucchini, che ci ricorda come la tematica sia stata oggetto di attenzione dal 1890 e come fosse già allora preesistente una disciplina autonoma dei manicomi giudiziari⁸.

Tra i valori aggiunti, rispetto alla precedente trattazione in via amministrativa, vi è sicuramente l'emersione delle doglianze, dei timori e delle istanze, che provengono dalla società civile, il che è una preconditione dell'esercizio del potere legislativo: proprio per consentirne la rigorosa valutazione, secondo criteri di razionalità, che trovano nel Parlamento una sede di ricezione e dibattito.

Il disegno di legge concernente le *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati* è proposto al Senato del Regno dal Ministro dell'Interno Giovanni Giolitti il 6 dicembre 1902⁹. Nel fascicolo del disegno di legge del Senato, che lo licenzia nel 1903, sono conservate anche le petizioni con le quali le deputazioni provinciali avevano espresso il loro parere, la loro adesione o la loro riserva nei confronti del testo normativo in corso di discussione e di approvazione. Gli enti provinciali sono interessati alla questione, perché le spese dei trattamenti psichiatrici e la gestione degli ospedali per i malati di mente sono state fino a quel momento prevalentemente a loro carico. Si segnalano, tra le altre, le petizioni della deputazione provinciale di Teramo, Rovigo, Palermo, Treviso, Como e Cagliari¹⁰.

Nel 1904 viene approvata la legge Giolitti, che reca le prime disposizioni a livello nazionale sui manicomi e sugli alienati. Possono essere chiuse in manicomio le persone che rappresentino un pericolo per sé e per gli altri e costituiscano un pubblico scandalo. Come è stato precedentemente delineato anche prima del 1904 esistevano strutture di esclusione dalla società, dove venivano internati gli alienati. Il tentativo della legge Giolitti è dare omogeneità ad un settore molto frammentato,

⁷ Cfr. *Legge sui manicomi*, in *Corriere della Sera*, 11.02.1904, p. 2.

⁸ ATTI PARLAMENTARI, Camera dei deputati, Legislatura XXI, seconda sessione (1902-1904), tornata del 9 febbraio 1904, pp. 10551-10556. Cfr. anche R. CANOSA, *Storia del manicomio dall'Unità a oggi*, Feltrinelli, Milano, 1979; C. AJROLDI, M. A. CRIPPA, G. DOTI, L. GUARDAMAGNA, C. LENZA, M. L. NERI, *I complessi manicomiali in Italia tra Otto e Novecento*, Mondadori Electa, Milano, 2013.

⁹ ASSR, Senato del Regno, Segreteria, Disegno di legge *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati. Custodia e cura degli alienati*, Legislatura XXI, seconda sessione (1902-1904), Atto Senato n. 147. Il decreto reale di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, datato Roma, 27 novembre 1902, si trova in suddetto fascicolo e reca la firma autografa di Vittorio Emanuele III, con la quale si autorizza la presentazione del disegno di legge; il documento riporta anche le firme autografe di Giovanni Giolitti, Ministro dell'Interno, e del Presidente del Consiglio Giuseppe Zanardelli.

¹⁰ ASSR, Senato del Regno, Segreteria, Disegno di legge *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati. Custodia e cura degli alienati*, Legislatura XXI, seconda sessione (1902-1904), Atto Senato n. 147.

tuttavia con tale legge i malati si trasformano in internati a vita. Inoltre una delle fragilità della legge è la facilità con cui si può entrare in manicomio. Il soggetto può essere segnalato da un parente, da un medico o dal Sindaco; il Procuratore del Re dava mandato agli agenti di Pubblica Sicurezza per condurlo nella struttura manicomiale, dopodiché seguiva un periodo di osservazione, poi l'internamento diventava definitivo¹¹. In particolare finiscono in manicomio persone povere, alcolisti, disagiati. Il direttore è il responsabile penale e civile del malato. Il risultato ottenuto è il seguente: coloro che sono condotti in una struttura manicomiale non riescono più ad uscirne ed i manicomi si trasformano in vere e proprie carceri.

Vengono condotti in manicomio anche sovversivi. Augusto Masetti¹², che si ribella alla leva obbligatoria, molti anarchici dei moti del 1914, ma anche donne che avevano mostrato ribellione al marito¹³. Durante la Grande Guerra finiscono in manicomio anche molti militari inviati al fronte, che restano segnati e psicologicamente sconvolti dagli orrori, a cui hanno assistito nella guerra di trincea.

Sotto il fascismo, il manicomio diventa il luogo di una silenziosa repressione politica e sociale, infatti dal 1926 al 1941 gli internati nelle strutture manicomiali passano da 60.000 a 96.000 unità¹⁴. È stato calcolato che circa 500 sono stati gli antifascisti chiusi in manicomio, 120 muoiono in segregazione¹⁵. Il manicomio è usato non solo per motivi politici, ma per celare verità scomode. È il caso di Ida Dalsler, compagna di Mussolini dal 1914 al 1915, internata nel 1926 e morta in manicomio nel 1937 e di suo figlio Benito Albino Mussolini morto per consunzione in manicomio a Milano il 26 agosto 1942¹⁶.

Parallelamente in psichiatria, in particolare in Italia e in Germania, prevalgono le teorie di Ernst Rüdin, che confermano l'approccio della segregazione del malato, recepito non tanto quale persona da curare, ma come elemento da allontanare dalla società ed isolare. Sono gli anni in cui in Italia si afferma la sperimentazione elettroconvulsione, nota come *elettroshock*, del dott. Ugo Cerletti, consigliata per l'autismo, gli stati depressivi e le sindromi schizofreniche.

¹¹ L. ANFOSSO, *La legislazione italiana sui manicomi e sugli alienati. Commento alla legge 14 febbraio 1904 n. 36 ed al Regolamento approvato con R. decreto 5 marzo 1905 n. 158: dottrina, giurisprudenza, formulario*, UTET, Torino, 1907. La legge Giolitti era completata dal regolamento di attuazione - R.D. 16 agosto 1909, n. 615 - che interveniva dettando norme su tutti gli aspetti fondamentali dell'organizzazione e gestione dei manicomi.

¹² L. DE MARCO, *Il soldato che disse no alla guerra. Storia dell'anarchico Augusto Masetti*, Edizioni Spartaco, Santa Maria Capua Vetere, 2003.

¹³ V. FIORINO, *Matti, indemoniate e vagabondi - Dinamiche di internamento manicomiale tra Otto e Novecento*, Marsilio, Venezia, 2002; per quanto riguarda gli anarchici cfr. C. LOMBROSO, *Gli anarchici*, Fratelli Bocca, Torino, 1895.

¹⁴ P. SORCINELLI, *La follia di guerra. Storie dal manicomio 1940-1950*, Casa Editrice Odoya, Bologna, 2016 e S. SALUSTRI, *Il regime fascista e l'utilizzo dei manicomi per il controllo degli antifascisti*, in *E-Review - Rivista degli Istituti Storici dell'Emilia Romagna in Rete*, n. 3, 2015.

¹⁵ M. PETRACCI, *I matti del duce. Manicomi e repressione politica nell'Italia fascista*, Donzelli, Roma, 2014.

¹⁶ *Ibidem*.

3. Il dibattito in epoca repubblicana.

Dopo la seconda guerra mondiale si apre un dibattito, che coinvolge l'opinione pubblica, sul superamento del sistema manicomiale concepito con la legge del 1904. Tra gli articoli individuati ed esposti, durante il convegno svoltosi al Senato il 20 dicembre 2018, sono stati ritenuti significativi: un articolo di Indro Montanelli, pubblicato sul "Corriere della Sera" il 29 settembre 1949 a commento del film, presentato presso la Mostra del Cinema di Venezia, "La fossa dei serpenti" con riflessioni sul sistema manicomiale¹⁷ ed un articolo di Enzo Biagi del 1965, pubblicato su "La Stampa", dove il giornalista intervista Giuliano Vassalli, futuro Ministro di Grazia e Giustizia, che dichiara: «in certi casi la nostra giustizia è addirittura medievale. Mi riferisco ai malati di mente e agli anormali»¹⁸.

"La Stampa" mostra nei decenni precedenti all'approvazione della legge Basaglia attenzione e coerenza negli articoli riguardanti i manicomi. Verosimilmente questo maggiore interesse rispetto ad altre testate è determinato dal gruppo di intellettuali costituitosi intorno alla Casa Editrice Einaudi e all'apporto culturale delle comunità ispirate da Adriano Olivetti, che a loro volta generano pubblicazioni e nuove case editrici frequentate da molti giornalisti attenti alla psichiatria¹⁹.

L'assetto del servizio psichiatrico - sostanzialmente intatto fino alla legge Mariotti (legge n. 431 del 1968)²⁰ - è poi profondamente modificato dalla cosiddetta legge Basaglia (legge n. 180 del 13 maggio 1978 sugli *Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*), concepita come parte della generale riforma del sistema sanitario nazionale (legge n. 833 del 23 dicembre 1978), che è realizzata nello stesso anno: ad essa la prima legge è anche formalmente collegata sotto il profilo giuridico²¹. Presentato il 19 aprile 1978 dal Governo alla Camera, in pendenza di richiesta referendaria, il disegno di legge fu deferito il 27 aprile alla Commissione Sanità in sede legislativa, dalla quale fu discusso e approvato nelle sedute del 28 aprile

¹⁷ I. MONTANELLI, *Lettera aperta ai medici - Non "peccò" il dottor Picozzo*, in *Corriere della Sera*, 29.09.1949, p. 3.

¹⁸ E. BIAGI, *Di che cosa si lamentano gli italiani - La macchina della Legge vecchia e lenta non può garantire una sicura giustizia*, in *La Stampa*, 02.06.1966, p. 3.

¹⁹ P. M. FURLAN, *I giornali italiani e la questione psichiatrica prima della legge Basaglia*, cit..

²⁰ ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell'Assemblea, Disegno di legge *Assistenza psichiatrica e sanità mentale*, Legislatura IV, 1963-1968, Atto Senato n. 2422.

²¹ Le leggi del 1978 sono note soprattutto per aver provveduto al superamento e alla progressiva chiusura dei manicomi in Italia, ma gli aspetti da sottolineare appaiono molteplici. Tra gli elementi che appare opportuno evidenziare vi è quello dell'inclusione dell'assistenza psichiatrica nella materia della tutela della salute e dunque la previsione di interventi nei confronti del malato di mente, non più caratterizzati da una preminenza dell'interesse pubblico, ma guidati dal generale principio terapeutico ed ispirati alla tutela del diritto costituzionalmente garantito alla salute. In questo senso devono leggersi una serie di norme che intervengono sull'assetto previgente.

e del 2 maggio 1978. Trasmesso il 4 maggio al Senato, è deferito il giorno seguente alla Commissione Sanità, presieduta dal senatore Adriano Ossicini, in sede deliberante e discusso e approvato il 10 maggio, divenendo la legge n. 180²².

In questo caso il fascicolo conservato presso l'ASSR è ancora più interessante, dal punto di vista archivistico, perché reca traccia di forme di partecipazione della società civile, sopraggiunte dopo la celere approvazione della legge: la lettera dei familiari dei degenti dell'Ospedale psichiatrico "Santa Maria Immacolata", della Casa della Divina Provvidenza di Guidonia, è datata 1° agosto 1978; l'ordine del giorno dell'ANEOP (Associazione nazionale degli enti ed organizzazioni psichiatriche) è datato novembre 1978. Le due istanze si incuneano nell'intervallo tra l'approvazione della legge n. 180 e l'approvazione della legge n. 833 e attestano l'inscindibile correlazione nella percezione pubblica tra le due proposte normative ed anche l'attenzione dell'ignoto funzionario versante il fascicolo a fine legislatura, in ordine all'oggetto sostanziale delle missive, al di là della chiusura formale del procedimento legislativo in maggio.

4. Conclusioni.

Un cambiamento della legge recante *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati* è invocato sin dalla promulgazione nel 1904, tuttavia diverse priorità politiche e timori di ricadute negative sull'ordine pubblico conducono il legislatore a procrastinare un intervento sulla materia. In particolare il problema della destinazione dei pazienti divide gli stessi specialisti. Nel secondo dopo-guerra l'elemento conflittuale attorno ad una riforma emerge nel convegno indetto nell'ottobre 1955 dal "Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale" e dalla Provincia di Milano, che vede un'ampia partecipazione di psichiatri, psicologi, sociologi, giuristi e rappresentanti di amministrazioni pubbliche²³. Illustri personalità del mondo accademico, tra cui Agostino Gemelli, perorano un approccio medico alla riforma, di parere nettamente opposto i giuristi, rappresentati da uomini di spicco come Mario Boneschi e Giuliano Vassalli e dai deputati Mario Ceravolo e Giuseppe Menotti De Francesco, per i quali il controllo giudiziario era irrinunciabile, nel nome della «prudenza naturale e perenne del giurista, rispetto alla

²² Il testo licenziato in sede deliberante dal Senato nel maggio 1978 fu firmato da Adriano Ossicini (1920-2019), nella veste di presidente della Commissione sanità del Senato.

²³ Atti del convegno nazionale di studio per la riforma della legislazione sugli ospedali psichiatrici, Milano 7-8 ottobre 1955, organizzato dall'ENDPS e dall'amministrazione provinciale di Milano con l'appoggio dell'Unione Province italiane, Giuffré, Milano, 1956, cit. in F. GIACANELLI, *L'Ospedale psichiatrico S. Maria della Pietà di Roma*, Dedalo, Bari, 2003, III vol., pp. 458 e ss.

“pericolosità”, in taluni casi se non in tutti»²⁴, in quanto «segno distintivo dei malati di mente»²⁵.

Quando, nell’agosto del 1964, Basaglia espone a Londra, al I Congresso internazionale di psichiatria sociale, il suo progetto di chiusura degli ospedali psichiatrici, la proposta risulta talmente innovativa che il pubblico non la comprende²⁶.

Quanto avvenuto in Italia con l’approvazione della legge 13 maggio 1978, n. 180, ha aperto un dibattito e ha avuto indubbiamente ricadute, seppur con tempistiche e modalità differenti, anche sulle legislazioni di altri Paesi europei, che hanno avviato riforme volte ad una revisione delle proprie leggi manicomiali²⁷. Se in Italia è stato possibile giungere progressivamente ad una chiusura dei manicomi, è stato anche grazie al movimento di opinione e alla crescente indignazione suscitati e alimentati dall’attenzione della stampa, che svela istituzioni e pratiche stridenti con il nuovo corso culturale, sociale e politico maturato negli anni della ripresa economica. Significativo il servizio televisivo intitolato “I giardini di Abele”, realizzato da Sergio Zavoli, che ha avuto il merito di far entrare nel 1968 le telecamere RAI nel manicomio di Gorizia, diretto dal dott. Franco Basaglia. In quello stesso anno il dott. Basaglia cura la pubblicazione “L’istituzione negata”²⁸, in cui viene efficacemente descritta l’esperienza goriziana. Sono gli anni delle assemblee in ospedale, della critica agli apparati psichiatrici, dell’eliminazione di tutte le pratiche di contenzione, che costano al dott. Basaglia lunghi processi, affrontati sempre con grande dignità e con l’obiettivo di tutelare la salute dei suoi pazienti. Proprio per questo in quel servizio di Zavoli del 1968, alla domanda se il suo interesse sia rivolto più al malato o alla malattia, risponde: «decisamente al malato»²⁹.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ P. M. FURLAN, *I giornali italiani e la questione psichiatrica prima della legge Basaglia*, cit., p. 11.

²⁷ J. FOOT, *La “Repubblica dei Matti”: Franco Basaglia e la psichiatria radicale in Italia, 1961-1978*, Feltrinelli, Milano, 2014.

²⁸ F. BASAGLIA, *L’istituzione negata - Rapporto da un ospedale psichiatrico*, Einaudi, Torino, 1968.

²⁹ Cfr. Teche RAI, *I giardini di Abele* – TV 7 del 03.01.1968, in questo servizio lo psichiatra Franco Basaglia illustra all’intervistatore, Sergio Zavoli, la propria concezione del paziente psichiatrico e del contesto socio-relazionale ideale in cui concepire una visione terapeutica innovativa, partendo dall’esperienza goriziana.