

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: <i>a)</i> Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; <i>b)</i> Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017. C. 2522 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	137
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Corea sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 17 ottobre 2018. C. 2524 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	138
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Corea, con Allegato, fatto a Roma il 17 ottobre 2018. C. 2415 Governo (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	138
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Kirghisa sulla cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, fatto a Bishkek il 14 febbraio 2013. C. 2231 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	138

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/958 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. Atto n. 186 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio</i>)	139
---	-----

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 49, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano. C. 306 Meloni e C. 2599 Carfagna (<i>Esame e rinvio</i>)	140
---	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	142
---	-----

DELIBERAZIONE DI RILIEVI:

Schema di relazione all'Assemblea sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del <i>Recovery Fund</i> . (Rilievi alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	142
--	-----

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 23 settembre 2020. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI. —

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Andrea Giorgis.

La seduta comincia alle 14.15.

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; b) Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017.

C. 2522 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 22 settembre 2020.

Giusi BARTOLOZZI (FI) evidenzia preliminarmente come nella documentazione predisposta dagli uffici per il provvedimento in esame, così come per i successivi disegni di legge di ratifica all'ordine del giorno trasmessi dall'altro ramo del Parlamento, si faccia riferimento alla relazione tecnica che accompagna i disegni di legge presentati al Senato, la quale non risulta allegata anche ai rispettivi atti Camera. Nel sottolineare che la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate era stata adottata ad invarianza finanziaria, evidenzia che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, l'articolo 3 del disegno di legge di ratifica del provvedimento in esame, relativo alla copertura finanziaria del Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, è stato modificato. Ritiene che la copertura finanziaria prevista dal provvedimento, che valuta in euro 5.189 annui gli oneri derivanti dalle spese di missione discendenti dall'attuazione del Protocollo stesso, non sia soddisfacente. Precisa che nella relazione tecnica si chiarisce che tale stima di spesa deriva dall'interesse dell'Italia al trasferimento di due detenuti dalla Turchia e dalla Moldavia. Sottolinea come tale richiesta sia quindi riferibile soltanto all'anno in corso e ritiene che non sia possibile, come invece affermato nella relazione tecnica, prevedere quanti detenuti dovranno essere trasferiti negli anni suc-

cessivi. Per tale ragione ritiene che la stima effettuata dal Governo non sia corretta e, chiedendo alla relatrice se abbia valutato la questione, la invita a rivalutarla al fine di poter trasmettere alla Commissione di merito un parere favorevole con una osservazione in tal senso.

Mario PERANTONI, *presidente*, evidenziando come l'articolo 3 del disegno di legge di ratifica dei protocolli in esame rechi una copertura finanziaria, chiede alla relatrice come intenda procedere a seguito della richiesta della collega Bartolozzi.

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice*, non condividendo le osservazioni della collega Bartolozzi, essendo il provvedimento corredato da una apposita norma di copertura finanziaria, propone di esprimere parere favorevole sul provvedimento in discussione.

Giusi BARTOLOZZI (FI), precisa di non aver affermato che il provvedimento è privo di copertura finanziaria ma di aver piuttosto sottolineato come la stima degli oneri non possa essere ricollegata all'interesse dello Stato a far rientrare nel proprio territorio soltanto due detenuti all'anno. Esprimendo netta contrarietà per come la Commissione conduce i propri lavori, sottolinea come si sia ancora in tempo per segnalare la questione alla Commissione di merito.

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice*, sottolinea che la relazione tecnica allegata al disegno di legge esaminato dal Senato evidenzia chiaramente che « in relazione ai dati forniti dal Dipartimento degli Affari Generali, Ufficio II della Direzione Generale della Giustizia penale, si può stimare, in misura forfettaria ed a scopo prudenziale, che il numero di casi di trasferimenti di detenuti italiani provenienti dall'area geografica dei Paesi extra-UE, anche senza consenso, è non superiore a due unità all'anno » e ribadisce pertanto la propria proposta di parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dalla relatrice.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Corea sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 17 ottobre 2018.

C. 2524 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 22 settembre 2020.

Giusi BARTOLOZZI (FI) chiede al relatore di fornire alcuni elementi ulteriori in merito alla relazione tecnica annessa al provvedimento trasmesso dal Senato, sottolineando la delicatezza dell'Accordo in discussione che prevede rapporti con un regime particolare come la Corea.

Eugenio SAITTA (M5S), *relatore*, propone di esprimere sul provvedimento in discussione parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui servizi aerei tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Corea, con Allegato, fatto a Roma il 17 ottobre 2018.

C. 2415 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 22 settembre 2020.

Giusi BARTOLOZZI (FI) anche per il provvedimento in discussione chiede al

relatore di fornire alcuni elementi ulteriori in merito alla relazione tecnica.

Eugenio SAITTA (M5S), *relatore*, propone di esprimere sul provvedimento in titolo parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Kirghisa sulla cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, fatto a Bishkek il 14 febbraio 2013.

C. 2231 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 22 settembre 2020.

Giusi BARTOLOZZI (FI) anche per il provvedimento in discussione chiede alla relatrice di fornire alcuni elementi ulteriori in merito alla relazione tecnica annessa al provvedimento esaminato dal Senato ma non anche all'atto Camera.

Carla GIULIANO (M5S), *relatrice*, propone di esprimere sul provvedimento in titolo parere favorevole.

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

La seduta termina alle 14.35.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 23 settembre 2020. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Andrea Giorgis.

La seduta comincia alle 14.35.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/958 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

Atto n. 186.

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

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 1° settembre scorso.

Mario PERANTONI, *presidente*, comunica che è pervenuto il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che è stato messo a disposizione dei deputati e che la Commissione sarebbe pertanto nelle condizioni di esprimere il prescritto parere.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, chiede al rappresentante del Governo di concordare con la Commissione un nuovo termine per l'espressione del parere, in modo da consentire alla stessa Commissione di esaminare attentamente l'orientamento della Conferenza ai fini dell'espressione del parere parlamentare. A tal proposito ritiene che la Commissione potrebbe esprimere il proprio parere nella giornata di giovedì 1° ottobre prossimo.

Il sottosegretario Andrea GIORGIS manifesta la disponibilità del Governo ad attendere l'espressione del parere da parte della Commissione fino al 1° ottobre prossimo.

Giusi BARTOLOZZI (FI) nel manifestare il proprio apprezzamento per la volontà del relatore di valutare attentamente il parere espresso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la disponibilità dell'Esecutivo ad attendere il parere parlamentare, ritiene che non sarà sfuggito al relatore che la citata Conferenza, nel formulare il proprio orientamento, ha avan-

zato una serie di richieste di chiarimento dense e ricche di significato. Auspica pertanto che nella prossima seduta si possa aprire un serio confronto diversamente da quanto accaduto per altri provvedimenti.

Mario PERANTONI (M5S) comunica alla collega Bartolozzi che, qualora lo ritenesse utile, potrebbe già in questa sede intervenire per formulare le proprie osservazioni.

Giusi BARTOLOZZI (FI) non ritiene opportuno intervenire in questa fase, anticipando i propri rilievi prima che il relatore abbia manifestato la propria posizione nei confronti delle osservazioni avanzate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Mario PERANTONI, *presidente*, non volendo assumere un atteggiamento provocatorio, evidenzia come spunti di riflessione prima della predisposizione della proposta di parere diano la possibilità di convergere su un testo maggiormente condiviso.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, rileva come i pareri approvati dalle Commissioni devono essere il frutto del contributo di tutti i commissari. Ritenendo che la collega Bartolozzi si sia espressa in maniera non chiara, non intendendo certamente non voler agevolare il lavoro del relatore, auspica che, in fase di elaborazione delle proposte di parere, tutti i gruppi formulino le proprie osservazioni nei tempi utili, sottolineando come comunque successivamente la responsabilità della predisposizione della proposta di parere spetti al relatore.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nel precisare di non aver detto di non voler offrire il proprio contributo alla predisposizione della proposta di parere, sottolinea come, alla luce del parere formulato dalla Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, già nella seduta odierna si

sarebbe potuto avviare un'ampia discussione sul provvedimento. Nel reputare inutile avanzare le proprie osservazioni se le stesse non possono essere contestualizzate all'interno di un dibattito, precisa che, qualora il presidente volesse fissare un termine per la presentazione di osservazioni da parte dei gruppi, sarà sua cura predisporre un documento, riservandosi, in caso contrario, di intervenire successivamente all'intervento del relatore.

Mario PERANTONI, *presidente*, alla luce del dibattito intercorso, invita i gruppi a far pervenire eventuali osservazioni al provvedimento per le ore 12 di martedì 29 settembre prossimo, ricordando che la proposta di parere dovrà essere adottata nella giornata di giovedì 1° ottobre prossimo. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 23 settembre 2020. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Andrea Giorgis.

La seduta comincia alle 14.40.

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 49, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano.

C. 306 Meloni e C. 2599 Carfagna.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame delle proposte di legge in oggetto.

Maria Carolina VARCHI (FDI), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, le proposte di legge C. 306 Meloni e C. 2599 Carfagna, recanti modifica al-

l'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 49, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano. Segnala in particolare che entrambe le proposte di legge, composte da un unico articolo, aggiungono – pur con effetti diversi, per i quali rinvio al seguito della relazione – un nuovo periodo al comma 6 del citato articolo della legge n. 49 del 2004, al fine di estendere la punibilità delle condotte illecite ai fatti commessi all'estero. Prima di passare all'illustrazione delle citate proposte di legge, ritengo pertanto opportuno soffermarmi, preliminarmente, sul quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, con riferimento all'articolo 12 della legge n. 40 del 2004, nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una più approfondita illustrazione della norma nell'applicazione della giurisprudenza, evidenzio che il comma 6 punisce con la reclusione da 3 mesi a 2 anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro due distinte fattispecie penali: la realizzazione, organizzazione o pubblicizzazione del commercio di gameti o di embrioni; la realizzazione, organizzazione o pubblicizzazione della surrogazione di maternità. Sottolinea come in entrambi i casi, in caso di condanna, il comma 9 del medesimo articolo prevede che il medico è soggetto alla pena accessoria della sospensione dall'esercizio della professione da 1 a 3 anni. In base al successivo comma 10, la struttura presso cui è stata praticata la tecnica è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione ad eseguire interventi di procreazione assistita e alla revoca della stessa in caso di recidiva o di più violazioni dei divieti previsti dall'articolo 12.

Per quanto attiene al primo reato, relativo alla commercializzazione di gameti ed embrioni, rammenta che lo stesso ha oggi, dopo la sentenza n. 162 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del divieto di fecondazione eterologa, una portata diversa rispetto a quella che gli riconosceva il legislatore nel 2004, quando tale pratica di fecondazione era vietata. La legittimità, a talune condizioni, della fecondazione ete-

rologa, infatti, rende legittima anche la cessione di gameti, senza la quale l'eterologa sarebbe impraticabile; ciò non ha comportato, però, per la Cassazione penale, una abrogazione del reato.

Con riferimento, invece, al reato di realizzazione, organizzazione o pubblicizzazione della surrogazione di maternità, punito dalla seconda parte del comma 6 dell'articolo 12 della legge n. 40 del 2004, rammenta che nel nostro Paese la surrogazione di maternità è una pratica illecita, penalmente sanzionata. La stessa Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 162 del 2014, ha precisato che la fecondazione eterologa «va rigorosamente circoscritta alla donazione di gameti e tenuta distinta da ulteriori e diverse metodiche, quali la cosiddetta «surrogazione di maternità», espressamente vietata dall'articolo 12, comma 6, della legge n. 49 del 2004, con prescrizione non censurata e che in nessun modo ed in nessun punto è incisa dalla presente pronuncia, conservando quindi perdurante validità ed efficacia».

Con riguardo alla definizione della condotta penalmente rilevante, osserva che dalla lettura della norma si ricava che ai fini dell'integrazione della fattispecie non è richiesta alcuna finalità lucrativa, a differenza di quanto accade per la commercializzazione di gameti e di embrioni. Più complesso è individuare i possibili autori del reato in quanto la giurisprudenza non si è espressa in merito, in assenza di una casistica relativa a fatti commessi in Italia. L'esistenza del divieto in Italia ha portato molti cittadini a ricorrere alle pratiche di surrogazione di maternità all'estero, nei paesi che hanno regolamentato e consentito questa tecnica di procreazione (c.d. turismo procreativo); la maternità surrogata all'estero ha quindi posto ulteriori problemi all'ordinamento nazionale chiamando la giurisprudenza penale e quella civile a chiarire: se sia possibile perseguire i cittadini che realizzano la maternità surrogata all'estero, in violazione della norma nazionale ma nel rispetto della normativa straniera; se sia possibile perseguire tali cittadini quando chiedono in Italia la trascrizione dell'atto di nascita del

minore generato mediante maternità surrogata, per i reati di alterazione di stato (articolo 567 del codice penale) e false dichiarazioni al pubblico ufficiale su qualità personali (articolo 495, comma. 2, numero 1, del codice penale); se l'atto di nascita redatto all'estero, che attribuisce la genitorialità del minore generato mediante maternità surrogata alla coppia c.d. committente, sia trascrivibile in Italia nei registri dello stato civile.

In particolare, per quanto ai profili penali, sottolinea che la Cassazione ha escluso l'applicabilità dell'articolo 12, comma 6, ai fatti commessi all'estero. Con la sentenza n. 13525 del 2016, la V sezione ha riconosciuto la scriminante dell'esercizio putativo del diritto nei confronti di chi, all'estero, in paesi dove è consentita, ricorre a pratiche di maternità surrogata. In sostanza, il cittadino che ricorre alla maternità surrogata all'estero non può essere perseguito perché incorre in un errore di diritto inevitabile, ai sensi dell'articolo 5 del codice penale, essendo controversa presso la giurisprudenza la questione se, per punire secondo la legge italiana il reato commesso all'estero (articolo 9 del codice penale), sia necessario che si tratti di fatto previsto come reato anche nello stato in cui fu commesso (c.d. *doppia incriminabilità*).

Ciò premesso, nell'illustrare il contenuto delle due proposte di legge in esame, fa presente che, pur avendo il medesimo titolo ed esprimendo nelle relazioni illustrative la medesima volontà di perseguire il reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano, le proposte di legge al nostro esame, composte da un unico articolo, presentano una diversa formulazione, dalla quale deriva una diversa portata dell'intervento normativo. La proposta di legge C. 306 Meloni infatti prevede che le pene stabilite dal comma 6 dell'articolo 12 della legge n. 49 del 2004 (per i reati di commercializzazione di gameti o di embrioni o di surrogazione di maternità) si applicano anche se il fatto è commesso all'estero, senza specificare la nazionalità del soggetto coinvolto. Pertanto tale proposta di legge con-

sentirebbe incondizionatamente la perseguibilità dello straniero che commette all'estero un fatto considerato reato in Italia, anche in assenza di coinvolgimento di cittadini italiani o di interessi dello Stato italiano. La punibilità delle condotte di surrogazione di maternità e di commercializzazione dei gameti sarebbe dunque configurabile anche nei confronti dello straniero che abbia realizzato le suddette condotte in un Paese che le considera legittime. Diversamente dalla precedente, la proposta di legge C. 2599 Carfagna stabilisce che il reato di surrogazione di maternità è perseguibile anche quando è commesso in territorio estero da un cittadino italiano.

Nel ribadire, da ultimo, che le due proposte di legge in discussione presentano alcune differenze, ritiene che con un lavoro corale della Commissione queste ultime potranno essere agevolmente superate. Sottolinea, infatti che il tema oggetto del provvedimento in discussione tocca la sensibilità di mondi presenti in tutte le forze politiche. Si dichiara inoltre disponibile a che la Commissione avvii un'approfondita attività conoscitiva sulla materia auspicando di poter addivenire ad un testo ampiamente condiviso che consenta all'Italia di assumere una posizione chiara nei confronti di una pratica a suo avviso aberrante.

Mario PERANTONI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.45 alle 15.15.

DELIBERAZIONE DI RILIEVI

Mercoledì 23 settembre 2020 — Presidenza del presidente Mario PERANTONI. —

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Andrea Giorgis.

La seduta comincia alle 18.15.

Schema di relazione all'Assemblea sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*.
(Rilievi alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione avvia l'esame dello schema di relazione sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*.

Mario PERANTONI, *presidente*, comunica che lo schema di relazione in esame è stato predisposto dalla Commissione Bilancio, al termine di una attività di carattere istruttorio, in vista della relazione all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, al fine di consegnare alla Camera una utile base di lavoro che possa favorire la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo, prima della presentazione da parte del Governo stesso del *Recovery Plan*, che dovrebbe avvenire, unitamente alla Nota di aggiornamento del DEF 2020.

Valentina D'ORSO (M5S), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere rilievi ed osservazioni in merito ad uno schema di relazione sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* predisposta per l'Assemblea dalla Commissione Bilancio, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento. La Commissione Bilancio ha assunto tale iniziativa, con il conforme avviso del Presidente della Camera, al fine di consegnare all'Assemblea una utile base di lavoro che possa favorire la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo, prima della presentazione del *Recovery Plan*, che dovrebbe avvenire, unitamente alla Nota di aggiornamento del DEF 2020. Faccio presente che a tal fine la Commissione Bilancio, per predisporre lo schema di relazione, ha svolto un ampio

ciclo di audizioni ed ha acquisito numerosi contributi scritti. Con riguardo al contenuto della schema di relazione in discussione, evidenzia che esso prende l'avvio da una preliminare ricostruzione del contesto europeo, rammentando come, per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, l'Unione europea abbia messo in campo, nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 un programma specifico volto a favorire la ripresa, denominato *Next Generation EU*, che prevede risorse complessive pari a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti. Come ricordato nello schema di relazione, nell'ambito del *Next Generation EU*, il più importante strumento previsto è senza dubbio il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), che ha una dotazione di 672,5 miliardi di euro totali (di cui 360 miliardi di euro in prestiti e 312,5 miliardi di euro in sussidi), dei quali si stima che vadano all'Italia: 127,6 miliardi di euro in prestiti e 81 miliardi di euro in sovvenzioni. L'ammontare dei sussidi sarà calcolato in due rate: la prima, del 70 per cento, dovrà essere impegnata negli anni 2021 e 2022 e verrà calcolata sulla base di alcuni parametri quali la popolazione, il PIL *procapite*, il tasso di disoccupazione nel periodo 2015-2019; il restante 30 per cento dovrà essere interamente impegnato entro la fine del 2023 e sarà calcolato nel 2022 sostituendo al criterio della disoccupazione nel periodo 2015-2019 i criteri della perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021.

Fa presente che lo schema di relazione ricorda che i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) degli Stati membri potranno essere presentati per la prima valutazione da parte della Commissione europea nel momento in cui il dispositivo entrerà in vigore, presumibilmente non prima del 1° gennaio 2021, ferma restando la data del 30 aprile 2021 come termine ultimo per la presentazione dei Piani. La Commissione europea avrà a disposizione fino a 2 mesi per le sue valutazioni ai fini

della proposta al Consiglio Ecofin del Piano nazionale. L'Ecofin dovrà approvare il Piano a maggioranza qualificata entro 4 settimane dalla presentazione della proposta della Commissione europea. Considerato che, di fatto, lo strumento diverrà operativo nella seconda metà del 2021, è stata prevista la possibilità di ottenere prefinanziamenti nel 2021 per un importo pari al 10 per cento dell'importo complessivo. Inoltre, potranno essere incluse spese fatte a partire da febbraio 2020 se coerenti con gli obiettivi e i criteri dello strumento. A tale proposito, come rilevato nello schema di relazione, rammenta che il dispositivo per la ripresa e la resilienza individua, quali priorità, la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri; l'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi favorendo l'inclusione territoriale e la parità di genere; il sostegno alle transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi da Covid-19 e a promuovere una crescita sostenibile.

Osserva che, in tale contesto, la Commissione europea ha inoltre stabilito i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR. La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. I progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del *Just Transition Fund* e negli accordi di partenariato e altri programmi

operativi della UE. Oltre alla coerenza con le Raccomandazioni, sono prioritari il rafforzamento del potenziale di crescita economica, la creazione di posti di lavoro e il miglioramento della resilienza economica e sociale dello Stato membro. Dovrà inoltre darsi evidenza della tempistica e delle modalità di attuazione, con target intermedi (*milestones*) e finali, identificando chiaramente anche il soggetto attuatore.

Ricorda che il paragrafo 2 dello schema di relazione è dedicato al Programma nazionale di riforma 2020 al cui contenuto, come già ricordato, il PNRR si deve uniformare. Sottolinea che quest'anno la presentazione del PNR è stata posticipata a causa della eccezionalità della crisi pandemica e in linea con gli altri Paesi dell'Unione europea in modo da rapportare le politiche del Governo e le iniziative di riforma non solo alle Raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo al Paese (CSR) approvate nel 2019, ma anche alla proposta da parte della Commissione europea per le Raccomandazioni 2020. Tale proposta prevede che l'Italia adotti provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, al fine di, tra gli altri, per quanto attiene alle materie di competenza della Commissione Giustizia, migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. In questo quadro, come emerge dal PNR, il Governo, nel giugno scorso, dopo un'ampia consultazione con le parti sociali, esperti e *stakeholder*, ha predisposto un piano di rilancio – basato sull'analisi dei punti di forza e dei ritardi del Paese nel contesto della crisi causata dalla pandemia – costruito intorno alle seguenti tre linee strategiche: modernizzazione del Paese, transizione ecologica e inclusione sociale e territoriale, parità di genere. Tali linee strategiche sono state sviluppate lungo le nove direttrici di intervento, tra le quali, segnalo in particolare: « un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente ».

Rammenta che, come evidenziato dallo schema di relazione, che al paragrafo 4 illustra la proposta del Governo di linee guida per la definizione del PNRR, trasmessa dal Governo alle Camere il 15 settembre scorso, il PNRR dell'Italia si

baserà sul piano di rilancio predisposto dal Governo nel giugno scorso e sarà costruito secondo una sequenza logica così strutturata: le sfide che il Paese intende affrontare (migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; sostenere la transizione verde e digitale; innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione); le missioni del programma (digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura; Equità sociale, di genere e territoriale; Salute), a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse; i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*; le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Precisa che tali iniziative di riforma e le politiche di supporto, collegate ad uno o più *cluster* di intervento, riguarderanno l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

Sottolinea che lo schema di relazione, al paragrafo 5, detta alcune indicazioni di carattere generale e metodologico, ai fini dell'elaborazione del PNRR, emerse nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione bilancio, riconducibili in modo trasversale a tutti i settori di spesa. Pertanto, fermi restando i contenuti della proposta di Linee guida presentata dalla Presidenza del Consiglio alle Camere il 15 settembre scorso, lo schema di relazione sottolinea l'opportunità di tener conto di tali indicazioni.

In particolare, rammenta che lo schema di relazione evidenzia che una prima fondamentale necessità consiste nell'individuare criteri di selezione degli interventi idonei a massimizzarne l'impatto sulla crescita del nostro Paese, che dipende strettamente dalla crescita del

fatturato delle sue aziende. Secondo quanto rilevato dallo schema di relazione infatti sono le aziende a produrre ricchezza e benessere, ma il fatturato di tali aziende può crescere solo se messe in condizione dal nostro sistema economico di disporre di un vantaggio competitivo dato dalle condizioni ambientali più idonee per consentire alle imprese di svolgere la loro attività, quali la riduzione della pressione fiscale, il rilancio delle infrastrutture, la velocizzazione del funzionamento della giustizia, la valorizzazione del capitale umano, la tutela della salute pubblica, gli investimenti in ricerca e innovazione e il contrasto alla criminalità organizzata. Le risorse del PNRR dovranno, quindi, essere orientate alla realizzazione di un programma di riforme e investimenti – anche finalizzati al superamento delle procedure di infrazioni comunitarie in corso – che permetta al nostro Paese di creare un terreno fertile affinché le imprese possano riuscire ad essere realmente competitive a livello europeo e internazionale con un effetto moltiplicatore virtuoso tale da rafforzare gli investimenti privati senza che le risorse pubbliche siano disperse in mille rivoli come accadeva in passato.

Osserva che lo schema di relazione evidenzia inoltre il collegamento tra spese e riforme, sottolineando che la capacità delle spese aggiuntive di innescare aumenti di produttività e, quindi, crescita economica, è fortemente condizionata dal contesto normativo su cui esse si inseriscono. Una pubblica amministrazione macchinosa e ancora orientata a schemi amministrativistici, un mercato del lavoro inefficiente e poco reattivo, un sistema fiscale che penalizza i fattori produttivi e non supporta la crescita, una giustizia lenta, sono tutti fattori che rallentano il dinamismo economico complessivo e attenuano l'effetto moltiplicativo della spesa. Lo schema di relazione, inoltre, evidenzia che non a caso la proposta di regolamento in discussione a livello europeo che definirà il funzionamento del programma *Next generation EU*, lega strettamente i Piani nazionali di ripresa e resilienza alle ri-

forme strutturali che ciascun Paese è chiamato a realizzare, prevedendo che siano valutati rispetto alla loro coerenza con le Raccomandazioni specifiche che l'Unione europea indirizza annualmente a ciascuno Stato membro.

Fa presente che la Commissione bilancio, inoltre, nel suo documento, osserva che l'elaborazione del PNRR si innesta su un quadro programmatico e normativo che impone di tenere conto dei divari territoriali in termini di sviluppo esistenti nel nostro Paese e delle misure fin qui messe in campo, con risultati variabili, per cercare di superarli e sottolinea che, quale che sia il modello di *governance* sul quale si deciderà di convergere, ciò che appare imprescindibile è che al riconoscimento di competenze programmatiche e gestionali, cui consegue un potere di spesa, corrisponda l'attribuzione di precise responsabilità politiche e amministrative, in un quadro di massima efficienza e trasparenza complessive nell'utilizzo delle risorse.

Sottolinea che nel corso dell'attività conoscitiva in Commissione bilancio è emerso anche un aspetto molto delicato che attiene non solo alla fase di predisposizione del PNRR, ma anche a quella della sua successiva attuazione, relativo al coinvolgimento del Parlamento. Lo schema di relazione evidenzia che per quanto concerne la fase di predisposizione del PNRR, appare indispensabile che le Camere siano coinvolte nell'intero *iter* che caratterizza tale fase, di cui la proposta di linee guida presentata dal Governo rappresenta soltanto il punto di partenza, in modo che esse possano esprimersi al riguardo con specifici atti di indirizzo. In particolare, tale coinvolgimento dovrebbe riguardare anche tutte le tappe successive alla proposta di linee guida, vale a dire sia la presentazione della bozza di PNRR – che dovrebbe essere trasmessa in Europa dal Governo contestualmente al Documento programmatico di bilancio (DPB) entro il prossimo 15 ottobre – sia la definitiva versione del PNRR che dovrebbe essere, invece, presentata in Europa dopo l'entrata in vigore del regolamento del Parla-

mento europeo e del Consiglio, attualmente in corso di finalizzazione, di cui si è detto in precedenza. Per quanto riguarda, invece, la successiva attuazione del PNRR, appare necessario che le Camere procedano ad una accurata e continua attività di monitoraggio dello stato di attuazione del Piano, volta a verificare il puntuale rispetto degli obiettivi prefissati e della relativa tempistica, posto che, come visto, l'erogazione delle risorse da parte dell'Europa è strettamente collegata proprio al rispetto di tali aspetti. In particolare, la Commissione Bilancio suggerisce di prevedere, da un lato, la trasmissione da parte del Governo alle Camere di una relazione periodica, ad esempio quadrimestrale, sullo stato di attuazione del PNRR, dall'altro, l'attribuzione alle Commissioni permanenti dell'esame di tali relazioni periodiche, al fine di consentire alle stesse di esprimere le loro valutazioni per le parti di rispettiva competenza, ferma restando, tra l'altro, la possibilità di istituire nelle medesime Commissioni appositi Comitati permanenti con il compito di procedere al monitoraggio della fase di attuazione del Piano.

Ritiene inoltre utile, ai fini di una attenta valutazione dello schema di relazione illustrato, nonché di una sua eventuale integrazione attraverso l'espressione di rilievi o osservazioni relative alle materie di competenza della nostra Commissione, rammentare le raccomandazioni specifiche dell'Unione Europea all'Italia nel settore Giustizia nonché gli obiettivi del Governo nella medesima materia. In particolare, evidenzio che, nel settore della giustizia, il Consiglio europeo, nelle sue annuali Raccomandazioni ha costantemente sollecitato l'Italia a ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio e ad aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019). Da ultimo, nelle Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020, il Consiglio europeo ha invitato l'Italia ad adottare

provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a « migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ».

Con riferimento al Programma Nazionale di Riforma del 2020 (PNR 2020) rammenta che il Governo ha risposto alle sollecitazioni europee prevedendo interventi di riforma caratterizzati anche da una politica di potenziamento del personale della giustizia, attraverso l'ampliamento delle piante organiche, e di digitalizzazione del processo. In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione (n. 6-00124) che impegna il Governo a favorire la riforma del processo civile e penale, dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM, al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, anche al fine di accrescere la competitività del sistema-Paese.

Sottolinea poi che le Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) inseriscono la riforma della giustizia tra le politiche di supporto per il conseguimento di « Un ordinamento giuridico più moderno e efficiente », ritenuto prioritario per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività economiche, in grado di generare effetti positivi sul PIL del Paese. Per raggiungere tale obiettivo, le linee guida indicano tre direttrici principali da seguire: ridurre la durata dei processi civile e penale; revisionare il codice civile; riformare il diritto societario.

Al riguardo evidenzio che sono individuati diversi interventi di riforma del codice civile, del processo civile e del processo penale, il cui esame è già in corso presso entrambi i rami del Parlamento.

Evidenzio che il Governo, nelle linee guida, rammenta inoltre che, per quanto riguarda la riforma del diritto societario, è già stato adottato il codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (decreto legislativo n. 14 del 2019), la cui entrata in vigore è stata tuttavia posticipata al 1° settembre 2021 a causa dell'emergenza Covid. Il Governo prevede inoltre di in-

tervenire sulla giustizia tributaria, già interessata dall'introduzione, con esiti positivi, del processo telematico nel luglio dello scorso anno. Le linee guida del Governo, inoltre, individuano un ulteriore obiettivo di riforma, – volto anche a dare attuazione agli impegni contenuti nella risoluzione parlamentare sul PNR – nella riorganizzazione del Consiglio superiore della magistratura, oggetto di uno specifico disegno di legge di delega approvato dal Consiglio dei ministri ma non ancora trasmesso alle Camere. Nelle linee guida si specifica infine, come già previsto nel PNR, che la riforma della giustizia dovrà essere accompagnata dal potenziamento e adeguamento delle risorse di personale e delle dotazioni strumentali e tecnologiche, implementando ulteriormente le politiche di digitalizzazione già avviate, volte a favorire la celebrazione dei processi in un tempo ragionevole. A tal fine, sono previsti interventi per l'estensione della piattaforma del processo civile telematico agli uffici della Corte di Cassazione e per la realizzazione del processo penale telematico.

Ciò premesso, come già anticipato nella relazione illustrativa, fa presente che la Commissione Giustizia, analogamente alle altre Commissioni permanenti, è chiamata ad integrare lo schema di relazione con rilievi ed osservazioni relativi alle materie di competenza. A tal fine, nel fare riferimento preliminarmente alle priorità e alle sensibilità espresse da ciascun gruppo in esito alla relazione del Ministro Bonafede, svoltasi nella giornata di ieri, considerata la ristrettezza dei termini per la deliberazione dei rilievi alla V Commissione, invita i colleghi a sottoporle nel più breve tempo possibile i loro contributi, che immagina in linea con quanto già emerso in audizione, affinché possa predisporre tempestivamente una proposta da sottoporre alla valutazione di tutti.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel rammentare che la deliberazione di rilievi deve avvenire entro le ore 11 di martedì 29 settembre, in assenza di obiezioni, propone di fissare alle ore 17 di venerdì 25 il termine entro il quale far pervenire le

osservazioni, affinché la relatrice possa trasmettere ai colleghi una proposta di deliberazione nella giornata di lunedì 28 settembre.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nel ritenere ragionevole la proposta avanzata dal presidente, anche in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione, chiede tuttavia alla collega D'Orso un cambio di passo, sottolineando come la relazione testè illustrata si limiti a sintetizzare il contenuto dello schema di relazione della Commissione Bilancio, affrontando i temi di interesse della Commissione Giustizia in modo del tutto generico. A tale proposito evidenzia a titolo esemplificativo il labile riferimento al piano assunzionale del Ministero della Giustizia, rilevando come sull'argomento sia molto più puntuale la relazione resa dal Ministro Bonafede nella giornata di ieri. Ritiene infatti che non si possa licenziare un documento così rilevante, limitandosi ad alcuni capoversi del tutto generici, ma che al contrario la Commissione Giustizia debba specificare dettagliatamente le proprie priorità nel settore di competenza, dettando anche le relative tempistiche. Nel ribadire pertanto l'esigenza di aggredire gli argomenti più rilevanti, intervenendo in un'ottica di confronto, ritiene che già oggi la relatrice avrebbe potuto predisporre un testo diverso, tanto più che in quanto esponente della maggioranza ha a disposizione molti elementi conoscitivi relativi in primo luogo alle iniziative preannunciate dal Ministro Bonafede, che per quanto non condivisibili, sono comunque ampiamente note. In conclusione manifesta la propria incapacità a formulare osservazioni su un testo generico come quello illustrato dalla relatrice.

Valentina D'ORSO (M5S), *relatrice*, con riferimento alle considerazioni della collega Bartolozzi, ritiene che vi sia un equivoco rispetto alla fase in corso, precisando di essersi limitata ad illustrare, come previsto in fase di avvio dell'esame di un atto parlamentare, i contenuti presenti nello schema di relazione predisposto dalla

Commissione Bilancio, dai quali peraltro è possibile desumere per difetto i temi che al contrario tale schema non contempla. A tale proposito ribadisce quanto già precisato in merito al metodo, rammentando che la Commissione Bilancio ha predisposto uno schema di relazione che le Commissioni competenti per materia sono chiamate ad integrare con i propri contributi. Pertanto, nel rilevare che le considerazioni della deputata Bartolozzi hanno sostanzialmente consentito di evi-

denziare proprio il lavoro che deve essere svolto dalla Commissione Giustizia, fa presente che avrebbe ritenuto corrette le critiche della collega se esse fossero intervenute nella mattinata di martedì e fossero riferite ad una proposta di deliberazione di rilievi.

Mario PERANTONI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.40.