

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Sui lavori della Commissione	15
Proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Doc. XXVII, n. 18 (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	15

SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. C. 2298 Siani (<i>Esame e rinvio</i>)	24
--	----

SEDE CONSULTIVA

Martedì 23 febbraio 2021. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI.

La seduta comincia alle 14.

Sui lavori della Commissione.

Mario PERANTONI, *presidente*, avverte che, poiché nelle sedute odierne non sono previste votazioni, ai deputati è consentita la partecipazione da remoto, in videoconferenza, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre scorso.

Proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Doc. XXVII, n. 18.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto CATALDI (M5S), *relatore*, fa presente che la Commissione avvia oggi, ai fini dell'espressione del prescritto parere alla V Commissione, l'esame della Proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII – 18), trasmessa dal Governo alle Camere il 12 gennaio scorso e in cui è contenuto il programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 che l'Italia deve sottoporre alla Commissione europea per ottenere le risorse finanziarie assegnate nell'ambito del Next Generation EU.

Rammenta a tale proposito che il Next Generation EU è stato istituito dal regolamento (UE) 2020/2094 per contribuire a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus. Tale nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa integrerà il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, autorizzando la Commissione europea a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018) di cui 360 miliardi sotto forma di prestiti e 390 miliardi sotto forma di sov-

venzioni. Con 672,5 miliardi di euro (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni), il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF) rappresenta il più importante strumento previsto nell'ambito di Next Generation EU (quasi il 90 per cento della dotazione totale). Per accedere alle risorse del Next Generation EU, ciascuno Stato membro dovrà predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR – Recovery and Resilience Plan) in cui sia definito un pacchetto coerente di riforme e investimenti pubblici per il periodo 2021-2026, che può includere anche regimi pubblici volti a incentivare gli investimenti privati, purché in linea con la disciplina degli aiuti di Stato. Un progetto di piano può essere sottoposto alla Commissione europea a decorrere dal 15 ottobre 2020, mentre la presentazione in via ufficiale del PNRR deve avvenire entro il 30 aprile 2021. Una volta presentato, il Piano sarà valutato dalla Commissione europea entro due mesi – che se necessario possono essere prorogati di comune accordo per un periodo di tempo ragionevole – e successivamente approvato dal Consiglio dell'UE, a maggioranza qualificata entro 4 settimane dalla proposta della Commissione. In linea con gli orientamenti pubblicati il 21 dicembre 2020 dalla Commissione europea per assistere gli Stati membri nell'elaborazione del PNRR, il piano – oltre ad essere coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo, con i programmi nazionali di riforma e con gli altri piani nazionali settoriali – dovrà, tra l'altro, dedicare almeno il 37 per cento della dotazione al sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità, e almeno il 20 per cento alla trasformazione digitale. Sarà inoltre necessario fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende: rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza; attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi; contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frode e con-

flitti di interesse, quando si utilizzano i fondi forniti, nonché ad illustrare in sintesi il processo di consultazione delle parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del piano.

Rammenta che, nell'ambito del percorso per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) da parte del Governo, il Parlamento è già intervenuto, nei mesi di settembre e ottobre 2020, esprimendosi sulla proposta di Linee guida per la definizione del Piano, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5^a (Bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato. L'attività parlamentare di indirizzo, a cui hanno preso parte presso la Camera anche le Commissioni di settore con la deliberazione di rilievi alla V Commissione, si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

Con riguardo alle risorse a disposizione dell'Italia, fa presente che, oltre ai 196,5 miliardi tra prestiti e sovvenzioni dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, che il Governo ha deciso di utilizzare integralmente, un ulteriore apporto finanziario è fornito, sempre nell'ambito di Next Generation EU, dai 13,5 miliardi di React-EU (pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa) e dai 500 milioni di euro del *Just Transition Fund* (fondo per sostenere le regioni nella transizione verso la neutralità climatica entro il 2050).

Passando ad illustrare sommariamente i contenuti della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) all'esame della Commissione – per la cui dettagliata descrizione rinvia alla documentazione predisposta dagli uffici –, fa presente che è intenzione del Governo cogliere l'occasione di affrontare, insieme alle conseguenze immediate – sanitarie, sociali ed economiche – della crisi pandemica (Piano di Ripresa) anche i nodi strutturali dell'economia e della società che hanno contribuito a porre il Paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni novanta. Con il Piano, si intende in particolare avviare quei

processi che consentano alla struttura economica del Paese di affrontare eventi estremi (Piano di Resilienza) anche attraverso l'adozione di riforme (Piano di Riforma) in linea con le Raccomandazioni specifiche al Paese (*Country Specific Recommendations – CSR*) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo negli ultimi anni. Secondo quanto riportato nel documento, l'insoddisfacente crescita italiana è dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a fattori strutturali, quali la dinamica demografica declinante e il basso tasso di natalità, la ridotta dimensione media delle imprese e l'insufficiente competitività del sistema-Paese, il peso dell'elevato debito pubblico, una incompleta transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Tra gli altri nodi da risolvere sono segnalate le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali, il necessario miglioramento della resilienza delle infrastrutture – puntando sulla manutenzione straordinaria, sull'ammodernamento tecnologico delle attività di monitoraggio e degli strumenti di supporto, sulla prevenzione, la protezione civile e il soccorso pubblico – oltre alla debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano. Alla luce di tali premesse, l'azione di rilancio del Paese delineata dal Piano si concentra su tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale), articolati in 6 Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (cui va il 21 per cento delle risorse); rivoluzione verde e transizione ecologica (cui va il 31 per cento delle risorse); infrastrutture per una mobilità sostenibile (cui va il 14 per cento delle risorse); istruzione e ricerca (cui va il 13 per cento delle risorse); inclusione e coesione (cui va il 12 per cento delle risorse) e salute (cui va il 9 per cento delle risorse).

Ricorda che ogni missione raggruppa al suo interno 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico – sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti. Segnalo inoltre che la proposta di

PNRR individua tre priorità trasversali, vale a dire parità di genere, giovani; sud e riequilibrio territoriale, perseguite – attraverso un approccio integrato ed orizzontale – in tutte le missioni che compongono il Piano.

Per quanto attiene in particolare alle competenze della Commissione Giustizia, sottolinea che, come riportato nel documento in esame, la Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, ha come obiettivo generale «l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale». Le linee di intervento della Missione 1, alla quale sono destinati complessivi 46,3 miliardi di euro, pari come anticipato al 20,7 per cento delle risorse totali del Piano, si sviluppano nelle tre componenti progettuali: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA (11,75 miliardi di euro); digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo (26,55 miliardi di euro); turismo e cultura 4.0 (8 miliardi di euro).

Fa presente che la Missione 1 – oltre alle citate tre componenti progettuali – comprende anche alcuni interventi ordinali, con particolare riguardo all'innovazione strutturale della pubblica amministrazione e alla velocizzazione dei tempi della giustizia, all'interno di un quadro di riforma condiviso. La riforma della giustizia, in primo luogo con riferimento alla necessità di aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali, viene considerata infatti imprescindibile per favorire la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese. Con riferimento alla prima componente della Missione n. 1, che riguarda la digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA, rammenta che, tra i tre settori di intervento in cui la stessa è articolata, oltre a quelli relativi alla digitalizzazione della PA (cui è destinata la maggior parte delle risorse, pari a circa 8 miliardi di euro) e alla modernizzazione della PA (cui vanno 1,5 miliardi di euro, di cui 480 milioni di euro destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi), figura il settore

relativo alla innovazione organizzativa della giustizia, con uno stanziamento di 2,3 miliardi di euro. Con riferimento a tale ultimo settore e alle relative sollecitazioni europee, ricorda che 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 », ad adottare provvedimenti volti a « migliorare l'efficienza del sistema giudiziario » nonché ad « aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione ». Rammenta altresì che nella relazione per Paese 2020 del 26 febbraio 2020 redatta dalla Commissione europea: nel settore civile, è stata contestata la perdurante scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, con particolare riguardo all'utilizzo tuttora limitato del filtro di inammissibilità per gli appelli, che incide sulla durata dei processi, alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei procedimenti; con riguardo alla lotta alla corruzione, viene sottolineato il persistere di una serie di criticità e suggerisce di intervenire in materia di *lobbying*, di conflitti di interessi e di *whistleblowing*; nel settore penale, viene rilevato il perdurare della scarsa efficienza del processo, soprattutto di appello, che si ripercuote anche sull'efficacia del contrasto alla corruzione. Con riguardo invece agli indirizzi parlamentari in materia, rammenta che in occasione dell'esame del Programma nazionale di riforma, 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. In occasione inoltre dell'esame delle Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) i documenti approvati da Camera e Senato, con riguardo al settore della giustizia, hanno

evidenziato entrambi l'esigenza di includere nel Piano i seguenti interventi: perfezionamento del processo di digitalizzazione in tutti i settori della giustizia, anche attraverso l'implementazione di una rete unica esclusivamente dedicata al sistema giustizia con elevati standard di sicurezza. In particolare, la risoluzione del Senato fa specifico riferimento all'esigenza di potenziare le banche dati delle procure e dei corpi di polizia; interventi volti al potenziamento del personale anche al fine di ridurre il peso dell'arretrato degli uffici giudiziari, prevedendo in tale prospettiva il ricorso alla costituzione di speciali « *task force* » flessibili; potenziamento dell'edilizia penitenziaria, anche minorile, con individuazione e predisposizione di un sistema di poli detentivi di alto profilo tecnologico e sanitario da destinare alla custodia, e strutture adeguate alla reclusione di donne e madri; riforma del processo civile, del processo penale e dell'ordinamento giudiziario, nonché attuazione della riforma della crisi di impresa; contrasto al fenomeno della violenza sulle donne e protezione delle vittime. Rammenta inoltre che la risoluzione approvata dalla Camera ha richiesto al Governo l'inserimento nel PNRR di misure in tema di edilizia giudiziaria (realizzazione di nuovi poli giudiziari – cosiddette « cittadelle » – e ristrutturazione degli uffici giudiziari già esistenti), interventi volti al potenziamento delle misure alternative alla detenzione e alla rieducazione dei detenuti e interventi di sanità penitenziaria e nell'ambito delle residenze per l'esecuzione esterna delle misure di sicurezza (REMS). Sulla base di tali premesse, nel quadro del citato settore dell'innovazione organizzativa della giustizia la proposta di Piano mira a ridurre i tempi della giustizia garantendo la ragionevole durata del processo attraverso: la valorizzazione dell'ufficio per il processo, quale modello di collaborazione integrata tra giudici ordinari, onorari, personale amministrativo e tecnico (informatici per gli aspetti connessi con la digitalizzazione del processo ma anche architetti e ingegneri per gli aspetti legati all'attività edilizia). Alla cornice dell'ufficio per il processo il Go-

verno pare ricondurre anche quelle attività di monitoraggio sul territorio dell'avanzamento e dei risultati dei progetti informatici e di edilizia, che incombono sul dirigente dell'ufficio giudiziario. Nei tribunali più gravati da arretrato nel settore civile, si prevede l'innesto straordinario di magistrati onorari aggregati; lo smaltimento del contenzioso tributario pendente in Cassazione mediante l'assegnazione temporanea di magistrati onorari ausiliari alle sezioni tributarie della Corte; il completamento della digitalizzazione del processo civile e di quello penale. Il Governo, inoltre, sottolinea l'importanza di approvare i disegni di legge delega già pendenti in Parlamento e relativi alla riforma del processo penale (AC. 2435) e dell'ordinamento giudiziario (AC. 2681) – attualmente in corso di esame presso la nostra Commissione – e alla riforma del processo civile (A.S. 1662) – in corso di esame presso la omologa Commissione del Senato. Con particolare riguardo al processo civile, la proposta di PNRR rileva l'esigenza di introdurre anche nuove misure, da adottare eventualmente per decreto-legge, volte a: valorizzare gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie; introdurre ulteriori preclusioni processuali volte a garantire che, fin dalla prima udienza, le posizioni delle parti siano chiare e complete; affermare il principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali; accelerare il processo d'appello; potenziare il giudizio arbitrale attraverso un ampliamento dei poteri cautelari degli arbitri; modificare la disciplina delle spese di giustizia volte a premiare le parti che concorrono a snellire la fase decisoria in Cassazione; digitalizzare il procedimento di pagamento degli indennizzi Pinto. Rispetto alle indicazioni contenute nelle citate risoluzioni parlamentari, fa presente che gli aspetti relativi all'edilizia giudiziaria sono ricondotti dal Governo alla Missione n. 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), all'interno della quale per la realizzazione delle cittadelle giudiziarie e la riqualificazione e il potenziamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia sono stanziati 0,45 miliardi di euro ai quali si aggiungono 400 milioni di euro

derivanti dai progetti del programma operativo nazionale del Ministero della Giustizia. Non trovano invece riscontro nella proposta di PNRR le indicazioni parlamentari relative all'offerta trattamentale negli istituti penitenziari, alla tutela delle detenute madri, alle misure alternative alla detenzione, al sostegno per le donne vittime di violenza e al potenziamento della sanità penitenziaria, anche con riferimento all'esecuzione di misure di sicurezza. Peraltro, rammenta che interventi concernenti tali tematiche risultano essere stati in parte anticipati con l'approvazione della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) che è intervenuta sul personale del Ministero della giustizia (articolo 1, commi da 855 a 867): autorizzando l'assunzione a tempo indeterminato, di personale sia di magistratura che amministrativo; intervenendo sulla disciplina delle piante organiche flessibili distrettuali per riconoscere ai magistrati destinati a tali piante un incentivo economico; autorizzando l'assunzione, a tempo determinato, di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale da impiegare nelle attività di eliminazione dell'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze penali di condanna (commi 925-926); incrementando le risorse del FUA (Fondo risorse decentrate del personale contrattualizzato non dirigente del Ministero della giustizia) al fine di incentivare le attività amministrative del personale del settore della giustizia, nonché di garantire maggiore efficienza e funzionalità agli uffici giudiziari, agli istituti penitenziari per adulti e minori, ai servizi di giustizia minorile e di esecuzione penale esterna (comma 868). Rammenta altresì che, con riferimento alla situazione carceraria, la legge di bilancio autorizza la spesa di 25 milioni di euro per l'ampliamento e l'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al lavoro dei detenuti, nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti penitenziari (comma 155). Inoltre è istituito, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, un apposito fondo, dotato di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio (2021-2023), per finanziare la predisposizione di case fami-

glia protette dove consentire a donne incinta o madri di prole di età non superiore a 6 anni, di scontare la pena degli arresti domiciliari (commi 322-323). Con riguardo al sostegno alle vittime di reato, la legge di bilancio incrementa di 2 milioni di euro per il 2021 e il 2022 il Fondo pari opportunità della Presidenza del Consiglio, al fine di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di vulnerabilità (comma 28) e di un ulteriore milione di euro per l'anno 2021 l'autorizzazione di spesa per rafforzare la rete di assistenza alle vittime di reato (comma 635). Inoltre, autorizza la spesa di 2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 allo scopo di implementare la presenza di professionalità psicologiche esperte all'interno degli istituti penitenziari per consentire un trattamento intensificato cognitivo comportamentale nei confronti degli autori di reati contro le donne e per la prevenzione della recidiva (comma 27). Inoltre, l'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 ha stanziato un milione di euro in più, a decorrere dal 2021, per il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, con la finalità di implementare la capienza e il numero, sul territorio nazionale, delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

In conclusione, sottolinea l'esigenza di non perdere l'occasione offerta per affrontare i nodi della giustizia a beneficio della Nazione, rilevando in particolare come una delle cause dei limitati investimenti stranieri nell'economia italiana vada ricercata nella eccessiva lunghezza del processo civile. Evidenzia inoltre la necessità di intervenire sulla riforma del processo penale, incentivando il ricorso al rito alternativo del patteggiamento, sulla lotta alla corruzione, che costa allo Stato ogni anno decine di miliardi di euro, nonché sul potenziamento dell'attività di digitalizzazione in corso, riducendo l'attuale farraginosità del processo civile telematico. Auspica dunque che si colga l'occasione per azioni di semplificazione normativa volte a contrastare la burocratizzazione del processo penale e

del processo civile, rilevando nel contempo i danni provocati dall'eccesso di regole dell'ordinamento nazionale in molti settori dell'economia italiana, come dimostrato a titolo esemplificativo dalla lentezza dell'attività di ricostruzione delle aree terremotate. Ritiene infatti che, analogamente a quanto avvenuto con l'articolo 2043 del codice di civile in materia di risarcimento per fatto illecito, si possa intervenire anche su temi molto complessi con norme essenziali ed intelligenti, che privilegino l'aspetto sostanziale rispetto a quello formale, rammentando come le modifiche apportate a più riprese al funzionamento del processo civile abbiano finito con l'introdurre vere e proprie trappole procedurali. Nel sottolineare le ampie possibilità di semplificazione del processo civile, in analogia con le esperienze degli ordinamenti di Spagna e Germania, ritiene che si possa intervenire, oltre che sul rito ordinario, anche sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Evidenzia infine l'importanza di perseguire l'obiettivo della riduzione della micro criminalità, frutto della perdurante permanenza di sacche di disagio sociale, promuovendo attività di formazione in carcere e incentivando la creazione di nuovi posti di lavoro, in modo da fornire un'alternativa alla reiterazione dei piccoli reati a scopo di sopravvivenza.

Tutto ciò premesso, sollecita i colleghi a sottoporre alla sua attenzione eventuali osservazioni, in vista della predisposizione di una proposta di parere.

Manfredi POTENTI (LEGA) esprime alcune considerazioni preliminari, anche a nome del suo gruppo, sulla proposta di PNRR all'esame della Commissione, che nelle intenzioni del Governo dovrebbe consentire un corposo intervento al fine di colmare le distanze culturali, infrastrutturali e digitali tra due distinte realtà europee tuttora molto disomogenee con riguardo in particolare all'effettivo esercizio dei diritti di stabilimento e di circolazione delle imprese. Nel condividere l'esigenza di accelerare i tempi del processo e di smaltire il carico di lavoro arretrato, sottolinea tuttavia che per la Lega è irrinunciabile che l'eventuale introduzione di elementi di pri-

vattizzazione non comporti la rinuncia all'esercizio delle funzioni pubbliche, citando in particolare l'attività di raccolta delle prove. Precisa inoltre come lo smaltimento dell'arretrato non debba essere risolto attraverso il ricorso a personale a tempo determinato e con un utilizzo eccessivo delle risorse finanziarie. Nell'apprezzare i vantaggi offerti dalla digitalizzazione e dalle nuove tecnologie, che hanno consentito di sollevare i professionisti del settore da tante incombenze di natura burocratica, sottolinea nel contempo l'esigenza di non abbandonare la nostra tradizione culturale, fondata sui principi costituzionali, secondo cui il processo si celebra nelle aule, davanti ad attori determinati. Ritiene infine che si debba intervenire a riparare i danni creati dai recenti interventi in materia di geografia giudiziaria, al fine di consentire un facile ed omogeneo accesso alla giustizia, anche a beneficio delle imprese europee che volessero stabilire un'attività in Italia.

Lucia ANNIBALI (IV) pone preliminarmente una questione di metodo, chiedendo al presidente se sia previsto lo svolgimento di audizioni prima dell'espressione del parere.

Mario PERANTONI, *presidente*, rammenta che in sede di Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, non è stata avanzata alcuna richiesta di audizioni. Fa peraltro presente come la Commissione procederà prossimamente, secondo la prassi consolidata dopo la formazione di un nuovo Governo, all'audizione della nuova Ministra della giustizia, Marta Cartabia, sulle linee programmatiche del suo dicastero, nell'ambito della quale è verosimile che vengano affrontati i contenuti in materia di giustizia della proposta di PNRR.

Lucia ANNIBALI (IV) evidenzia che la proposta di Piano all'esame della Commissione si concentra prevalentemente sull'istituzione dell'ufficio del processo e sui progetti di riforma già incardinati presso i due rami del Parlamento, sui quali le forze politiche sono tuttora alla ricerca di una

sintesi. Rammenta inoltre che a settembre scorso, in occasione dell'esame delle Linee guida per la predisposizione della proposta di PNRR, la Commissione Giustizia aveva trasmesso alla Commissione di merito un parere recante indicazioni più ampie rispetto a quelle contenute nel Piano in esame predisposto dal precedente Governo. Nel ritenere che vi sia un'ampia condivisione dei principi di fondo, reputa tuttavia complicato esprimere un parere sul provvedimento in esame in una situazione in cui sono ancora molte le questioni in materia giustizia in cui occorre trovare una sintesi, sottolineando peraltro che la prossima audizione della nuova Ministra potrebbe fornire elementi chiarificatori a tal fine.

Mario PERANTONI, *presidente*, fa presente come le indicazioni fornite dalla Commissione europea per la predisposizione dei piani nazionali prevedano l'utilizzo delle risorse del Next Generation EU per il finanziamento di progetti innovativi e non di iniziative già in atto. Nel rammentare inoltre che è escluso il ricorso alle risorse europee per la ristrutturazione degli edifici penitenziari, fa presente che l'Unione europea considera preliminare la riforma della giustizia, rispetto alla quale l'Italia ha già fatto alcuni passi avanti essendo le proposte del Governo già all'esame dei due rami del Parlamento. In conclusione, pur comprendendo le perplessità della collega, precisa come ad oggi la Commissione Giustizia sia chiamata ad esprimersi sui contenuti del PNRR trasmesso dal precedente Governo.

Ciro MASCHIO (FDI), intervenendo sull'ordine dei lavori, nel precisare che a breve dovrà abbandonare la seduta per partecipare al Comitato in seno alla Giunta delle elezioni, chiede di conoscere le intenzioni del presidente con riguardo alla prosecuzione dell'esame del provvedimento.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel dichiarare di non essere in grado al momento di rispondere con certezza alla richiesta testé avanzata, assicura al collega Maschio

che vi saranno altre sedute dedicate alla discussione del provvedimento in esame.

Ingrid BISA (LEGA), nell'associarsi alle considerazioni del collega Potenti, precisa di voler porre, analogamente all'onorevole Annibaldi, una questione di metodo, rammentando che la proposta di PNRR all'esame della Commissione è stata predisposta dal precedente Governo. Nel precisare, con riguardo alle puntualizzazioni del Presidente, che la Commissione europea si è limitata a fornire parametri di carattere generale per l'allocazione delle risorse finanziarie, evidenzia come la parte del Piano dedicata alla giustizia sia molto dettagliata con riguardo alle intenzioni dell'allora Ministro Bonafede. Nel chiedersi pertanto se sia opportuno esprimere un parere sugli attuali contenuti del Piano, considerate anche le molte criticità dei disegni di legge di riforma del processo civile e penale all'esame del Parlamento, sollecita i colleghi ad attendere di conoscere le intenzioni della Ministra Cartabia. Nel ritenere che tutti condividano la necessità di un intervento riformatore, auspica una riflessione condivisa, al fine di mettere mano a riforme concrete, obiettive e soprattutto ispirate ai principi della nuova Ministra.

Mario PERANTONI, *presidente*, ribadisce che la Commissione è chiamata ad esaminare il documento in discussione ma che, all'esito dell'audizione della Ministra Cartabia, nella quale saranno definite le linee programmatiche del dicastero, qualora emergessero differenti intendimenti, se ne potrà prendere atto e darne conto nel parere. Evidenzia quindi che, qualora gli indirizzi attualmente definiti nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza in esame non fossero condivisi, la Commissione potrà effettuare gli opportuni rilievi.

Pierantonio ZANETTIN (FI), nel ricollegarsi a quanto già evidenziato dalle colleghe Annibaldi e BISA, sottolinea come sia evidente che l'esame del provvedimento in discussione avvenga « a cavallo » tra due Governi. A suo avviso è chiaro pertanto che

sul tema ci dovrà essere discontinuità rispetto al passato. Ritiene che prima di esprimere il parere, la Commissione debba necessariamente interloquire con la nuova Ministra della giustizia. Anticipa, quindi, spunti critici che potranno rappresentare elementi di riflessione per il dibattito. In primo luogo, sottolinea come l'Unione europea abbia manifestato la disponibilità ad erogare dei contributi economici all'Italia in vista di riforme vere e strutturali e non in vista dell'elargizione di *bonus* come invece alcuni *post* pubblicati da importanti esponenti del Movimento 5 Stelle lascerebbero intendere. Evidenzia, quindi, che nel corso di una recente audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, del quale è componente, il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, ha sottolineato come l'Italia sia l'unico Paese in Europa nel quale sia necessario attendere troppi anni per vedere concluso un contenzioso civile o per recuperare dei crediti. A suo avviso il tema non è soltanto quello delle riforme normative in quanto, se così fosse, non si spiegherebbe per quale ragione nel nostro Paese gli uffici giudiziari impiegano tempi diversi per svolgere adempimenti analoghi, bensì quello dell'organizzazione delle strutture giudiziarie. Rammenta quindi che, ad inizio legislatura, aveva avanzato la proposta di istituire presso la Commissione Giustizia due distinti comitati permanenti, uno relativo ai problemi penitenziari ed uno relativo all'organizzazione giudiziaria, alla quale non è stato dato seguito. A suo avviso la Ministra Cartabia dovrà approfondire un grande impegno per incrementare la cultura dell'organizzazione degli uffici giudiziari. Per quanto attiene ai precari della giustizia, manifesta la propria preoccupazione sulla qualità di una giustizia amministrata da un numero eccessivo di magistrati onorari, sottolineando l'importanza di aumentare, non l'organico tabellare della magistratura togata – obiettivo perseguito dall'ex Ministro Bonafede – bensì l'organico reale. A suo avviso infatti la politica del precedente Ministro su tale tematica ha costituito un « flop ». Evidenzia infine l'importanza di garantire al Paese la certezza

del diritto e sottolinea come la stessa dipenda da molti fattori che riguardano, tra gli altri, il mondo dell'avvocatura e della magistratura.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nel condividere le osservazioni della collega Bisa e Annibaldi, interviene sull'ordine dei lavori per chiedere di rinviare l'esame del provvedimento in discussione. A suo avviso è evidente la necessità di conoscere gli indirizzi della Ministra Cartabia al fine di individuare le linee strategiche del comparto giustizia e di comprendere come la maggioranza, della quale ormai fanno parte quasi tutte le forze politiche, intenda proseguire e se la stessa intenda confermare gli attuali contenuti del documento in esame.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel replicare alla collega Bartolozzi, sottolinea come il provvedimento in esame sia assegnato alla Commissione da diverso tempo e come quindi la Commissione dovesse necessariamente avviarne l'esame. Osserva quindi come oggi il relatore abbia illustrato la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza nel testo originario e ribadisce come la Commissione, una volta acquisiti gli elementi che la Ministra della giustizia vorrà fornire, potrà esprimere il parere che riterrà opportuno.

Maria Carolina VARCHI (FDI), intervenendo da remoto, sottolinea come la giustizia sia un terreno di scontro particolarmente acceso e dubita che si possa individuare una comunione di intenti sulla materia. Si riserva pertanto di valutare il documento anche alla luce di quello che la Ministra della giustizia dichiarerà. Nel rammentare come, nel corso dell'audizione del Ministro Bonafede sull'individuazione delle priorità in materia di giustizia nell'utilizzo del *Recovery Fund*, avesse svolto un intervento critico in merito alle priorità che erano state individuate, evidenzia come la Commissione si trovi attualmente a dover affrontare un problema di merito, non essendo chiari nei dettagli gli intendimenti della nuova maggioranza. Evidenzia come l'emergenza sanitaria determinata dalla pan-

demia abbia comportato importanti strascichi nel sistema giustizia, mettendo in risalto la assoluta inadeguatezza degli strumenti di digitalizzazione messi a disposizione dal Ministero della giustizia. Rileva ancora come non sia chiara la maniera in cui si intenda intervenire sul tema della magistratura onoraria così come su quelli dell'edilizia penitenziaria e giudiziaria. Precisa che il gruppo di Fratelli d'Italia, per potersi esprimere su tali importanti questioni, dovrà necessariamente disporre di ulteriori elementi e sottolinea come la Commissione, procedendo nell'esame del provvedimento, stia in realtà facendo un passo che non tiene conto del mutato quadro politico. Ritiene pertanto riduttivo discutere ulteriormente sulla questione senza conoscere quali siano gli intendimenti della nuova Ministra della giustizia della quale auspica una presenza più frequente in Commissione, anche in sede di sindacato ispettivo, rispetto a quanto non sia accaduto con il precedente ministro Bonafede.

Alfredo BAZOLI (PD), dichiarando di comprendere e di condividere in parte le considerazioni delle colleghe Bartolozzi e Varchi, ribadisce la necessità di una interlocuzione ufficiale con la Ministra della giustizia. Tuttavia, ritiene che non sia inutile avviare la discussione sul provvedimento in esame in quanto la Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza predisposta dal precedente Governo appare interessante. Evidenzia come infatti nella stessa vengano destinati 2 miliardi di euro allo smaltimento entro il 2026 dell'intero arretrato della giustizia italiana, che pesa come un macigno sul suo funzionamento. A suo avviso il raggiungimento di tale obiettivo non è soltanto condivisibile, bensì rappresenterebbe un risultato eccezionale fortemente atteso dal Paese. Sottolinea, inoltre, come le risorse ad esso destinate siano adeguate. Rileva altresì come, parallelamente al perseguimento di tale scopo, sia necessario procedere alle riforme in materia di giustizia ed evidenzia come su questo fronte la maggioranza e la Ministra della giustizia dovranno individuare le strade più opportune per perseguire un lavoro condiviso. Sottolinea, quindi, come a suo avviso,

la proposta di Piano predisposta dal precedente Governo rappresenti comunque un valido punto di partenza.

Federico CONTE (LEU), nell'evidenziare preliminarmente come il dibattito abbia messo in luce due distinte posizioni, entrambe accoglibili in linea di principio, con riguardo ai contenuti della proposta di PNRR richiama le considerazioni svolte dal Presidente del Consiglio Mario Draghi, in occasione del dibattito fiduciario, rammentando che la prima parte del Piano, che illustra le linee strategiche generali, resterà immutata, mentre potranno intervenire aggiustamenti e accorpamenti con riguardo alle sei missioni descritte nella seconda parte. Nel ritenere che il dibattito in corso sui contenuti in materia di giustizia non costituisca tempo perso, rilevando la comune convergenza sulla necessità di riqualificare le strutture materiali ed immateriali del settore, evidenzia nel contempo come oggetto della disputa siano invece le proposte di riforma. Nel rammentare a tale proposito le considerazioni della collega Bisa, la quale ha evidenziato la mancata condivisione dei contenuti delle proposte di riforma da parte delle nuove forze politiche che appoggiano la maggioranza, ritiene che tali rilievi meritino di essere valutati alla luce degli orientamenti della nuova Ministra. Pertanto, nel considerare ricca e preziosa la discussione in atto, reputa tuttavia che la collega Bartolozzi abbia ragione quando chiede di aggiornare i lavori, evidenziando il rischio di una contrapposizione.

Mario PERANTONI, *presidente*, si riserva di comunicare alla Commissione la data che la Ministra della giustizia indicherà per riferire in Commissione sulle linee programmatiche del suo dicastero.

Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

SEDE REFERENTE

Martedì 23 febbraio 2021. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI.

La seduta comincia alle 15.

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.

C. 2298 Siani.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Walter VERINI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, la proposta di legge Siani C. 2298, recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. Come riportato nella relazione illustrativa che accompagna il provvedimento, l'obiettivo dell'intervento è quello di eliminare i profili problematici emersi in sede di applicazione della legge n. 62 del 2011, al fine di impedire che i bambini varchino la soglia del carcere, valorizzando l'esperienza delle case famiglia.

Segnala a tale proposito che, in base alle più recenti statistiche del Ministero della giustizia, al 31 dicembre 2020 erano presenti negli istituti penitenziari italiani 18 detenute madri con 20 bambini al seguito e negli istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) 12 detenute con 13 figli al seguito. Non sono invece disponibili statistiche ufficiali sul numero di donne detenute, con figli al seguito, presenti nelle case famiglia protette che, peraltro, risultano al momento essere soltanto 2 in tutta Italia (Roma e Milano).

Passando ad illustrare il contenuto del provvedimento in esame, fa presente che il primo dei 3 articoli di cui esso si compone apporta alcune modifiche al codice di procedura penale. In particolare, il comma 1 modifica l'articolo 275 del codice di procedura penale, sopprimendo al comma 4 la clausola che consente la carcerazione in ragione di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Viene in tal modo attribuita natura assoluta al divieto di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere per donna incinta o madre di prole di età

non superiore a 6 anni con lei convivente (ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole). Secondo la giurisprudenza di legittimità, la *ratio* del divieto legislativo di applicazione della misura cautelare carceraria in presenza di minori di età inferiore ai sei anni, risiede nella necessità di salvaguardare la loro integrità psicofisica, dando prevalenza alle esigenze genitoriali ed educative su quelle cautelari (entro i limiti precisati), garantendo così ai figli l'assistenza della madre, in un momento particolarmente significativo e qualificante della loro crescita e formazione. In ordine alla vigente nozione delle esigenze cautelari « di eccezionale rilevanza » idonee, dunque, a superare la cogenza del divieto di disporre o di mantenere la custodia cautelare in carcere, secondo l'interpretazione giurisprudenziale esse si distinguono dalle normali esigenze cautelari per l'intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile la misura carceraria, attesa l'esistenza di puntuali e specifici elementi dai quali emerga un « non comune, spiccato, allarmante rilievo » dei pericoli di fuga e di reiterazione del reato nonché per l'acquisizione e la genuinità della prova, di cui all'articolo 274 del codice di procedura penale.

Evidenzia che contemporaneamente il comma 2 dell'articolo 1 del provvedimento in esame interviene sull'articolo 285-*bis* del codice di procedura penale, che disciplina la custodia cautelare negli ICAM, che hanno caratteristiche strutturali diverse rispetto alle carceri tradizionali, pur restando strutture detentive. Si stabilisce quindi che il giudice possa disporre tale misura cautelare nel caso in cui sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Il comma 3 interviene sull'articolo 293 del codice di rito, che disciplina le modalità esecutive delle misure cautelari, inserendovi i due nuovi commi 1-*quater* e 1-*quinquies*. Con il primo di essi si prevede che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria incaricati di eseguire la misura debbano inserire nel verbale di arresto l'eventuale presenza di circostanze che potrebbero determinare il divieto di applicazione della custodia cau-

telare in carcere, sulla base di quanto previsto dall'articolo 275, comma 4. In questo caso il verbale è trasmesso al giudice prima dell'ingresso dell'arrestata nell'istituto di pena. Ciò al fine di evitare che l'autorità procedente sia informata della presenza di minori solo dopo l'esecuzione della misura, con la conseguenza di ritardare l'applicazione delle normative speciali a loro tutela e di determinare comunque l'accesso in carcere, sia pure spesso per poco tempo, di donne con figli minori. Il nuovo comma 1-*quinquies* prevede nei predetti casi la possibilità per il giudice di disporre la sostituzione della misura cautelare con altra meno grave o la sua esecuzione con modalità meno gravose anche prima dell'ingresso dell'arrestato nell'istituto di pena. Analogamente, con il comma 4 dell'articolo 1 si interviene sull'articolo 656 del codice, il quale disciplina l'esecuzione delle condanne definitive aggiungendovi il nuovo comma 4-*quinquies*. Anche in questo caso si prescrive che l'autorità che cura l'esecuzione della sentenza debba immediatamente avvisare il magistrato di sorveglianza della sussistenza di ipotesi di possibile differimento obbligatorio della pena ai sensi dell'articolo 146 del codice penale. Il magistrato di sorveglianza, verificata la sussistenza dei presupposti del rinvio dell'esecuzione, può ordinare il differimento dell'esecuzione stessa o, se la protrazione della detenzione può cagionare grave pregiudizio al condannato, la liberazione del detenuto, fino alla decisione del tribunale, al quale trasmette immediatamente gli atti (secondo quanto previsto dall'articolo 684, comma 2, del codice di procedura penale).

Rammenta che all'articolo 2 si prevedono modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale, che disciplinano i casi di differimento obbligatorio e facoltativo della pena. In particolare il comma 1 interviene sul rinvio obbligatorio della pena, modificando il numero 2) del primo comma dell'articolo 146 del codice penale, al fine di innalzare da 1 a 3 anni la soglia di età del minore al di sotto della quale è stabilita l'obbligatorietà del rinvio dell'esecuzione della pena nei confronti della madre (o il padre nei casi residuali). Inoltre è aggiunto

un nuovo comma all'articolo 146 del codice penale, prevedendo che nei casi di donna incinta o madre di figlio di età non superiore ai tre anni, se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti, il tribunale di sorveglianza possa stabilire che la pena sia eseguita in una casa famiglia protetta, ovvero in un istituto di custodia attenuata per detenute madri (ICAM) qualora sussista un pericolo rilevante.

Sottolinea che il comma 2 dell'articolo 2 interviene sul rinvio facoltativo della pena: innalzando – con la modifica del numero 3) del primo comma dell'articolo 147 – da 3 a 6 anni la soglia di età del minore al di sotto della quale è stabilita la possibilità del rinvio dell'esecuzione della pena nei confronti della madre (o il padre nei casi residuali); prevedendo – con l'aggiunta di un nuovo comma al medesimo articolo 147 – che nei casi di donna incinta o madre di figlio di età tra i 3 e i 6 anni, se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti il tribunale di sorveglianza possa stabilire che la pena sia eseguita in una casa famiglia protetta, oppure, qualora sussista un pericolo rilevante, in un istituto di custodia attenuata per detenute madri (ICAM).

Rammenta che l'articolo 3 del provvedimento infine interviene sulla citata legge n. 62 del 2011. In particolare il comma 1 incide sulla disciplina dell'individuazione delle case famiglia protette, i cui requisiti sono stati definiti con decreto del Ministro della giustizia 8 marzo 2013, sostituendo il comma 2 dell'articolo 4 della citata legge con due nuovi commi volti a prevedere: l'obbligo (e non più la facoltà) per il Ministro della giustizia di stipulare con gli enti locali convenzioni volte a individuare le strutture idonee a essere utilizzate come case famiglia protette; rispetto al testo vigente viene meno altresì la clausola di invarianza finanziaria; l'obbligo per i comuni ove siano presenti case famiglie protette di adottare i necessari interventi per consentire il reinserimento sociale delle donne una volta espiata la pena detentiva, avvalendosi a tal fine dei propri servizi sociali.

Precisa che il comma 2 dell'articolo 3, aggiungendo il nuovo comma 1-bis all'arti-

colo 5 della legge n. 62 del 2011, prevede che alla copertura degli oneri derivanti dalla realizzazione delle case famiglia protette, si provveda a valere sulle disponibilità della cassa delle ammende istituita dall'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, recante disposizioni sulla riforma penitenziaria. La cassa delle ammende ha, tra i suoi scopi istituzionali, il finanziamento di programmi di reinserimento in favore di detenuti ed internati, programmi di assistenza ai medesimi ed alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie.

Ricorda da ultimo che il comma 322 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178) istituisce, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, un apposito fondo, dotato di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio (2021-2023), al fine di garantire il finanziamento dell'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette ai sensi dell'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62, ed in case-alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino. Entro due mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, il Ministro della giustizia, con decreto, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, provvede al riparto delle risorse tra le regioni. La definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione è demandata allo stesso decreto ministeriale.

Ciò premesso, evidenzia il grande valore civile della proposta di legge, presentata dal collega Siani e sottoscritta anche da parlamentari di differenti forze politiche, essenziale per evitare che esista ancora nel nostro Paese la vergogna di vedere bambini sotto i sei anni in carcere e per rafforzare la rete delle case famiglia. Nell'auspicare una rapida approvazione del provvedimento, sottolinea la propria soddisfazione nell'essere il relatore di una proposta di legge che ritiene possa rappresentare il primo esempio di come la Commissione, in questa nuova fase, sia in grado di lavorare con spirito di condivisione.

Paolo SIANI (PD), nel ringraziare la Commissione per aver avviato l'esame della proposta di legge a sua prima firma, della quale auspica una rapida approvazione, sottolinea che la stessa è il frutto di una inchiesta svolta in Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, all'esito della quale i parlamentari hanno potuto constatare personalmente il differente impatto

che gli istituti di custodia attenuata per detenute madri determinano sui minori rispetto alle case famiglia.

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

La seduta termina alle 15.05.