

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano. Nuovo testo C. 887 Varchi e abb. (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>) ...	85
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	89
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dai deputati Quartini, Ricciardi Marianna, Di Lauro</i>)	90
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	88

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 15 giugno 2023. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.

La seduta comincia alle 12.05.

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano.

Nuovo testo C. 887 Varchi e abb.

(Parere alla II Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, ricorda che il provvedimento è calendarizzato per l'esame in Assemblea a partire da lunedì 19 giugno e che, pertanto, il parere di competenza sarà deliberato dalla Commissione nella seduta odierna.

Da, quindi, la parola alla relatrice, deputata Patriarca, per lo svolgimento della

relazione sul provvedimento in esame e per l'illustrazione della proposta di parere.

Annarita PATRIARCA (FI-PPE), *relatrice*, ricorda che la Commissione è chiamata a esprimere il parere di competenza alla Commissione Giustizia sul nuovo testo della proposta di legge in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano (C. 887 e abbinate), come risultante al termine dell'esame svolto in sede referente.

Fa presente che la proposta di legge interviene sull'articolo 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, recante norme in materia di procreazione medicalmente assistita, ai sensi del quale è punito con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro «chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità».

L'esistenza dei citati divieti in Italia ha indotto molti cittadini a ricorrere alle pratiche di surrogazione di maternità all'estero, nei Paesi che hanno regolamentato e

consentito questa tecnica di procreazione (cosiddetto turismo procreativo). Questo ha portato la giurisprudenza penale e quella civile a chiedersi se sia possibile perseguire i cittadini che realizzano la maternità surrogata all'estero. Intervenendo su tale punto, la Cassazione ha escluso l'applicabilità dell'articolo 12, comma 6, nel testo ad oggi vigente, ai fatti commessi all'estero, in quanto, affinché il reato possa rientrare nell'ambito della giurisdizione italiana ai sensi dell'articolo 6, secondo comma, del codice penale, occorre che si verifichi nel territorio dello Stato « anche solo un frammento della condotta » integrante il reato e che la parte di condotta commessa in Italia sia comunque significativa e collegabile in modo chiaro e univoco alla parte restante realizzata in territorio estero.

Sottolinea che la proposta di legge in esame è volta a superare la lacuna appena sottolineata, chiarendo che è possibile perseguire il cittadino italiano che realizza la maternità surrogata all'estero in violazione della norma nazionale, anche se nel rispetto della normativa straniera. Pertanto, l'articolo unico del provvedimento in oggetto è volto a inserire un periodo aggiuntivo al citato comma 6 dell'articolo 12, volto a specificare che, se la commercializzazione di gameti o embrioni e la surrogazione di maternità sono commessi all'estero da un cittadino italiano, quest'ultimo è punito secondo la legge italiana.

Al riguardo evidenzia che, come ribadito dalla stessa Corte di cassazione, i suddetti reati rappresentano una lesione della dignità umana della gestante e si pongono in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento che, nel superiore interesse del minore, affida la realizzazione di un progetto di genitorialità privo di legame biologico con il nato solo all'istituto dell'adozione, che gode delle garanzie del procedimento giurisdizionale, e non al mero accordo fra le parti.

Alla luce delle considerazioni svolte, propone di esprimere un parere favorevole sul provvedimento in discussione (*vedi allegato 1*).

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, comunica che è stata presentata una proposta

alternativa di parere da parte del gruppo Movimento 5 Stelle (*vedi allegato 2*), precisando che essa sarà posta in votazione solo nel caso in cui non fosse approvata la proposta di parere formulata dalla relattrice.

Elena BONETTI (A-IV-RE) segnala preliminarmente che, avendo il suo gruppo deciso di consentire ai singoli appartenenti di votare secondo coscienza sul provvedimento in esame, in quanto unica rappresentante del gruppo presso la XII Commissione si asterrà sulla proposta di parere favorevole presentata dalla relattrice.

Richiamando, quindi, alcuni interventi svolti nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione di merito, rileva che l'impianto giuridico delineato dal testo in esame non appare a suo avviso coerente.

Preannuncia altresì la presentazione di un ordine del giorno in sede di esame in Assemblea, affinché sia tenuta nella dovuta considerazione l'esigenza di assicurare la tutela del minore, che non è presa in considerazione nell'attuale formulazione del provvedimento. In tema di tutela dei minori, invita a compiere una riflessione sulla necessità di intervenire sull'attuale normativa che disciplina le adozioni, in quanto essa è oramai obsoleta e non rispondente alle esigenze odierne. Auspica, pertanto, che si possa registrare un consenso trasversale su tale tema.

Ilenia MALAVASI (PD-IDP) ricorda che il Partito Democratico ha manifestato la propria contrarietà sul provvedimento in discussione già nel corso dell'esame in sede referente, esprimendo perplessità sia di natura giuridica sia di merito. Sottolinea, in particolare, come non sia condivisibile che la gestazione per altri sia considerata un reato universale nell'ordinamento italiano, in quanto tale istituto riveste carattere eccezionale e si applica a reati di estrema gravità come i crimini di guerra o quelli contro l'umanità. Segnala che anche il presidente emerito della Corte costituzionale, Vladimiro Zagrebelsky, ha definito inutile e strumentale il provvedimento in esame.

Si dichiara preoccupata per le modalità con cui la maggioranza intende procedere,

ricordando che sono in gran parte coppie eterosessuali quelle che ricorrono alla maternità surrogata, a causa di problemi di salute. Ritieni doveroso precisare che il suo gruppo non ha presentato alcuna proposta di legge relativa a una disciplina della gestazione per altri, ritenendo invece di dover promuovere il matrimonio egualitario e modificare le procedure di adozione, al fine di renderle meno complesse e onerose. Nell'osservare che vi possono essere opinioni diverse in materia di diritto di famiglia, ritiene opportuno evitare atteggiamenti ipocriti, evidenziando come occorra piuttosto garantire il diritto dei bambini ad essere accolti con amore in un contesto familiare. Al riguardo, rileva che la Commissione Affari sociali dovrebbe perseguire come obiettivo prioritario quello di assicurare la massima tutela del minore e dei suoi diritti.

Volendosi limitare a sintetizzare le posizioni del proprio gruppo, illustrate più diffusamente nel corso dell'esame in sede referente, che potranno evidentemente essere ribadite nel corso dell'*iter* in Assemblea, ribadisce il voto contrario del Partito Democratico sulla proposta di parere favorevole illustrata dalla relatrice.

Andrea QUARTINI (M5S), nel ricordare che il proprio gruppo ha presentato una proposta alternativa di parere in ragione dell'assoluta contrarietà sul testo trasmesso dalla Commissione Giustizia, evidenzia che sarebbe stato a suo avviso opportuno assegnare il provvedimento alle Commissioni riunite Giustizia e Affari sociali, tenuto conto del fatto che esso reca modifiche alla legge n. 40 del 2004, in materia di procreazione assistita. Il fatto che ciò non sia accaduto finisce inevitabilmente con lo sminuire il ruolo della Commissione Affari sociali.

Sottolinea che il testo in esame, per come è formulato, può produrre conseguenze anche rispetto alla fecondazione eterologa, facendo compiere passi indietro su questo tema. Segnala inoltre il dato, a suo giudizio imbarazzante, per cui la versione originaria della proposta di legge C. 887 non precisava che l'applicabilità delle

pene per fatti commessi all'estero dovesse riguardare esclusivamente cittadini italiani.

Ricorda che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, la fecondazione eterologa non è più considerata un reato in Italia. Tuttavia, in mancanza di interventi da parte del Parlamento, si è venuta a creare un'incertezza normativa. Ritieni che vi sia pertanto il rischio concreto che una certa interpretazione della normativa che si vuole introdurre renda più difficile il ricorso alla fecondazione eterologa, con ripercussioni anche sul piano della ricerca scientifica in tale ambito. Segnala a tale proposito che sono in corso ricerche molto promettenti sulla possibilità di utilizzare DNA mitocondriale di soggetti esterni alla coppia per evitare l'insorgere di gravi malattie genetiche che attualmente impattano in maniera decisiva sulla possibilità di sopravvivenza dei nascituri.

Nel ribadire che un coinvolgimento della Commissione Affari sociali nell'esame del provvedimento in discussione avrebbe consentito di tenere conto di una molteplicità di aspetti, invita ad avviare una riflessione sulle modalità con cui viene praticata in Italia la fecondazione eterologa, ricordando che attualmente la maggior parte dei gameti proviene dall'estero e che una disciplina troppo restrittiva costituisce un ostacolo alla promozione della natalità. Riservandosi di intervenire nel corso dell'esame in Assemblea su altri aspetti del provvedimento, ribadisce il voto contrario del Movimento 5 Stelle sulla proposta di parere della relatrice, sottolineando che il testo in esame non garantisce il rispetto dei diritti dei minori.

Annarita PATRIARCA (FI-PPE), segnalando di avere partecipato anche ai lavori della Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente, evidenzia che la *ratio* della proposta in esame è esclusivamente quella di assicurare la coerenza del sistema penale italiano e, quindi, di evitare che vengano eluse norme previste dal nostro ordinamento attraverso il ricorso al cosiddetto turismo procreativo. Precisa che non si vuole introdurre un reato di tipo universale, in quanto la normativa prevista è applicabile esclusivamente ai cittadini ita-

liani con riferimento alla sola fattispecie della surrogazione di maternità. Si dichiara in ogni caso favorevole a procedere a un approfondimento all'interno della Commissione sui temi della promozione della fertilità e delle modalità di ricorso alla procreazione medicalmente assistita.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che risulta preclusa la proposta alternativa

di parere presentata dal gruppo Movimento 5 Stelle, che pertanto non sarà posta in votazione.

La seduta termina alle 12.30.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.35 alle 12.45.

ALLEGATO 1

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano. Nuovo testo C. 887 Varchi e abb.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione,
esaminato, per le parti di competenza,
il nuovo testo della proposta di legge C. 887
Varchi e abb., recante « Modifica all'arti-
colo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40,
in materia di perseguibilità del reato di

surrogazione di maternità commesso all'e-
stero da cittadino italiano », quale risul-
tante dalla proposta emendativa approvata,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano. Nuovo testo C. 887 Varchi e abb.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAI DEPUTATI
QUARTINI, MARIANNA RICCIARDI, DI LAURO**

La Commissione XII,

esaminato, in sede consultiva per l'espressione del parere, *ex* articolo 73, comma 1-*bis*, del regolamento, sulla proposta di legge recante: « Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano » (A.C. 887 Varchi e abb.);

premessi che:

il testo base adottato dalla Commissione Giustizia corrisponde al testo Varchi (A.C. 887);

secondo quanto riportato in titolo, la proposta in esame vorrebbe punire la surrogazione di maternità commessa all'estero dal cittadino italiano; in realtà, come evidenziato anche dall'associazione Coscioni nel corso dell'audizione, il testo base adottato si riferisce anche alla fecondazione eterologa punendone « la commercializzazione » dei gameti;

originariamente il testo base non chiariva se tale punibilità dovesse riguardare i soli cittadini italiani o, per assurdo, anche i cittadini stranieri; successivamente, nel corso dell'esame in sede referente, con l'approvazione dell'unico emendamento, la punibilità per i fatti commessi all'estero è stata circoscritta al cittadino italiano e secondo la legge italiana;

più in particolare, la proposta all'esame estende la punibilità delle fattispecie penali contemplate dall'articolo 12, comma 6 della legge 40 del 2004 anche se il fatto è commesso all'estero dal cittadino italiano;

l'articolo 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004 prevede due le fattispecie

penali punite con la reclusione da 3 mesi a 2 anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro: la realizzazione, organizzazione o pubblicizzazione del commercio di gameti o di embrioni; la realizzazione, organizzazione o pubblicizzazione della surrogazione di maternità;

il primo reato, relativo alla commercializzazione di gameti ed embrioni, dopo la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del divieto di fecondazione eterologa (sentenza n. 162 del 2014), ha senz'altro una portata diversa rispetto alla data antecedente al 2004, quando tale pratica di fecondazione era vietata, tuttavia l'inerzia del legislatore successivamente alla predetta sentenza della Corte continua a mantenere in vita il reato;

la legittimità, a talune condizioni, della fecondazione eterologa, 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;

richiamando la direttiva 2004/23/CEI, che prevede la gratuità e volontarietà della donazione dei tessuti e cellule umane (articolo 12) e impone agli Stati di prevedere che i donatori possano solo ricevere « una indennità strettamente limitata a far fronte alle spese e inconvenienti risultanti dalla donazione », la Corte di cassazione (sez. III penale, sentenza n. 36221 del 2019) ha affermato che « l'art. 12, comma 6, della legge n. 40/2004, all'esito della pronuncia della Corte costituzionale n. 162 del 2014, punisce chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza l'acquisizione di gameti umani in violazione dei

principi di volontarietà e gratuità della donazione »;

l'estensione all'estero della fattispecie punibile relativa al commercio dei gameti e degli embrioni ostacolerebbe di fatto la fecondazione eterologa poiché in Italia la donazione di gameti non è adeguatamente disciplinata e supportata e i cittadini italiani sono costretti a rivolgersi all'estero dove non di rado è previsto, per la donazione dei gameti, una forma di rimborso e/o ristoro;

più in particolare si evidenzia che oltre il 90 per cento dei gameti utilizzati per i cicli di PMA eterologa in Italia provengono dall'estero; a riguardo, il 19 dicembre 2021, gli esperti hanno consegnato sul tavolo della Commissione Salute della Conferenza delle regioni e delle province autonome, un documento che analizza il settore evidenziando tutte le problematiche relative al reperimento per la fecondazione eterologa;

nel predetto documento di analisi si legge che dal 2016 al 2019 c'è stata una crescente richiesta di procedure di fecondazione eterologa, ma le donazioni, sia maschili che femminili, in Italia sono veramente esigue, tanto che è solo con l'importazione dei gameti che si riesce a soddisfare circa il 95 per cento del fabbisogno nazionale dei cicli di PMA eterologa;

i Paesi da cui l'Italia ha più importato i gameti maschili nell'anno 2018 sono Spagna per il 59,78 per cento, Danimarca per il 19,31 per cento, Svizzera al 17,73 per cento, Grecia e Repubblica Ceca per lo 0,25 per cento, mentre per i gameti femminili i Paesi che hanno più contribuito al fabbisogno sono stati sempre la Spagna per il 91,80 per cento, Grecia per il 7,82 per cento, Svizzera 0,33 per cento e Gran Bretagna 0,05 per cento;

la causa dello scarso contributo interno potrebbe essere legata, secondo gli esperti del Tavolo, alla « completa mancanza » in Italia di una campagna di comunicazione inerente la donazione dei gameti « e, soprattutto, non è stata individuata alcuna forma di incentivo alla dona-

zione, nel rispetto delle normative che regolano la donazione di cellule e tessuti ed escludono qualsiasi forma di indennizzo economico »; nel documento si spiega, ad esempio, come nei paesi da cui vengono acquisiti gli ovociti è stata stabilita una forma di rimborso per le donatrici: in particolare in Spagna tale riconoscimento, stabilito per legge a livello nazionale, è pari a circa 900 euro;

la cessazione, nell'aprile 2014, del divieto alla fecondazione eterologa in Italia, osservano gli esperti italiani di Pma, « ha determinato importanti variazioni nell'attività di molti centri, che hanno dovuto riorganizzare la loro attività per poter effettuare questa procedura. La caduta del divieto tuttavia si è comunque innestata in un quadro normativo di riferimento pensato per trattamenti di PMA omologa, che ha richiesto integrazioni e adattamenti, in particolare per ciò che riguarda le modalità organizzative e inoltre quelle per la selezione dei donatori e i criteri per la donazione. I Centri, prevalentemente privati, che hanno voluto iniziare a offrire trattamenti di PMA eterologa, e qualche regione, che ha voluto offrire anche ai centri pubblici questa possibilità, si sono dovuti organizzare per il reperimento dei gameti con due possibilità: l'acquisizione da donazioni nazionali o l'importazione di gameti da Banche estere »;

sulla base di queste considerazioni, il tavolo tecnico PMA Stato regione ha proposto: *i*) organizzazione di adeguate e mirate campagne di comunicazione; *ii*) attenta valutazione delle normative che regolano la donazione di cellule e tessuti, allo scopo di adattare l'applicazione delle stesse alla donazione dei gameti sulla base delle normative nazionali ed europee, *iii*) individuazione di forme di ristoro per le donazioni;

considerato inoltre che:

la proposta in esame proprio perché interviene sulla legge 40, sulla fecondazione eterologa e sulla gestazione per altri avrebbe richiesto quanto meno l'esame congiunto con la Commissione XII oltre che audizioni adeguate anche del mondo sanitario;

la proposta in esame non si preoccupa di chiarire gli aspetti relativi a quali norme applicare per l'accertamento e il riconoscimento della filiazione sul piano transnazionale, riconoscimento che pure dovrebbe esserci nel superiore interesse del minore e nel pieno rispetto della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come ribadito con chiarezza dalla giurisprudenza, anche costituzionale;

tra i diritti sanciti dalla Convenzione ONU, che il provvedimento all'esame gravemente sacrifica, rileva: il diritto di non

discriminazione e quindi una piena garanzia dei diritti a prescindere dalla condizione dei genitori, dei rappresentanti legali, dalla nascita o da ogni altra circostanza; il diritto all'identità; il diritto alla vita privata e familiare; il diritto all'ascolto e ad esprimere la propria opinione;

per quanto sopra premesso e considerato,

esprime

PARERE CONTRARIO.