

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 105/2021: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche. C. 3223 Governo (Parere alla XII Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	401
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	404
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	403

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 4 agosto 2021. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 9.30.

DL 105/2021: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche.

C. 3223 Governo.

(Parere alla XII Commissione).

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 3 agosto 2021.

Sergio BATTELLI, *presidente*, ricorda che la Commissione prosegue oggi l'esame, ai fini del parere da rendere alla XII Commissione, del disegno di legge C. 3223, di conversione del decreto-legge 105/2021, cosiddetto decreto *Green pass*, che reca « Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche ». Ricorda, altresì, che l'esame è

iniziato nella seduta di ieri, in cui ha sostituito la relatrice, Francesca Galizia, impossibilitata a partecipare alla seduta.

Preso atto che nessuno intende intervenire in discussione generale, invita la relatrice ad illustrare la proposta di parere.

Francesca GALIZIA (M5S), *relatrice*, illustra la proposta di parere favorevole con osservazioni formulata (*vedi allegato*).

Alessandro GIGLIO VIGNA (LEGA), nel ringraziare la relatrice per aver accolto nella sua proposta di parere talune istanze avanzate dal suo gruppo, sottolinea come, al di là dei profili europei di competenza della Commissione, il provvedimento in oggetto e le tematiche ad esso sottese siano caratterizzati da una forte complessità, di tipo politico oltre che tecnico. Per la prima volta nella storia dell'Unione europea si è aperto, infatti, un dibattito di diverso tenore in ordine alla concezione delle libertà personali fondamentali: mentre in passato il tema chiave era come espandere il più possibile la sfera di tali libertà rispetto a coloro i quali intendevano comprimerla, oggi, in ragione della pandemia, la questione verte su quali siano i limiti che possono legittimamente imporsi alle mede-

sime libertà al fine di tutelare la salute pubblica.

Il dibattito politico, che investe i diversi i partiti, intorno ai certificati verdi, denota così due concezioni della libertà tra loro divergenti: da un lato, vi è chi intravede nel « *green pass* » uno strumento che favorisce l'esercizio delle libertà personali e la ripresa delle attività economiche; dall'altro, vi sono coloro, a suo avviso la maggioranza, che auspicando un rapido ritorno alla « normalità » intendono tale strumento, laddove applicato in via estensiva in diversi e rilevanti ambiti della vita sociale, come un'impropria limitazione delle libertà personali che penalizza in modo indebito chi, legittimamente, ha compiuto la scelta di non aderire alla campagna vaccinale. In questo quadro, sottolinea inoltre come la questione in oggetto, nella sua concreta declinazione, presenti non poche difficoltà sul piano tecnico.

Osserva, infatti, che destano generalizzate perplessità le disposizioni che prevedono l'obbligo della certificazione verde per talune tipologie di servizi del mondo della ristorazione, già fortemente penalizzato dalle restrizioni disposte nell'ultimo anno e ora alle prese con l'incombenza di dover organizzare complessi controlli sul possesso delle certificazioni per l'erogazione dei propri servizi. Un discorso analogo è valido anche per le attività connesse agli eventi e alle fiere, nonché per quelle che investono i circuiti essenziali della vita politica.

A tale ultimo riguardo sottolinea le difficoltà che stanno incontrando anche i partiti nell'organizzare le proprie iniziative politiche e il rischio che le restrizioni previste possano impattare sui processi democratici. Per tali ragioni, fa presente che il suo gruppo ha presentato oltre 900 emendamenti al disegno di legge all'esame della Commissione di merito, al fine di migliorare il testo del decreto-legge in oggetto. Tenuto conto del predetto sforzo della relatrice di accogliere talune sollecitazioni provenienti dal suo gruppo, e ferme restando le perplessità sopra evocate, annuncia il voto favorevole alla proposta di parere formulata.

Guido Germano PETTARIN (CI) nell'esprimere un ringraziamento alla relatrice per aver saputo conciliare nella sua proposta di parere diverse sensibilità, sottolinea come a suo avviso sulla questione in esame occorrerebbe assumere posizioni ancora più nette in favore delle certificazioni verdi. A tale riguardo, si domanda ad esempio la ragione per la quale presso la Camera dei deputati sia stato recentemente disposto l'obbligo del possesso della certificazione verde per accedere ai servizi di ristorazione, mentre analoga misura non è stata prevista per la partecipazione ai lavori dell'Assemblea.

Rileva, inoltre, come a suo avviso tutti i parlamentari dovrebbero aderire alla campagna vaccinale e come nel dibattito in corso sul concetto di libertà occorra domandarsi dove debba finire la libertà dei soggetti che hanno scelto di non vaccinarsi rispetto a chi ha scelto di farlo. Osserva inoltre che, a suo parere, categorie quali i medici e gli insegnanti dovrebbero risultare vaccinate, o comunque in possesso della certificazione verde, per poter esercitare le rispettive professioni.

Evidenzia, infine, come la pandemia e le connesse restrizioni adottate dagli Stati membri in modo differenziato abbiano pregiudicato l'unità della costruzione europea, rilevando come occorra invece ragionare e agire in modo coordinato tra tutti i 27 Stati membri dell'Unione, adottando in materia politiche quanto più possibile armonizzate.

Pur osservando che avrebbe auspicato un parere più stringente e nel caso con condizioni, soprattutto con riferimento all'osservazione riferita all'esigenza di tenere conto della specifica e difficile situazione delle comunità transfrontaliere, annuncia anche a nome del suo gruppo il voto favorevole sulla proposta di parere formulata dalla relatrice.

Piero DE LUCA (PD) osserva come il suo gruppo abbia una posizione convintamente favorevole sul provvedimento in esame, rilevando come a livello unionale il « *green pass* » non sia affatto stato concepito come uno strumento per la limitazione delle libertà personali, bensì, all'esatto contrario, come uno strumento essenziale e decisivo

per facilitare l'esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Le certificazioni verdi, a dispetto di talune narrazioni pubbliche, non sono pertanto il riflesso di una sorta di « dittatura sanitaria », ma l'unico strumento valido per ripristinare in sicurezza l'esercizio delle libertà e della vita sociale. Osserva quindi che l'Italia è stata tra i primi Paesi dell'Unione a introdurre tali certificazioni, le quali assumono una valenza fondamentale anche al fine di promuovere una ripresa delle attività turistiche e, più in generale, di tutta l'economia.

Rileva inoltre come la via principale per sconfiggere la pandemia sia la vaccinazione di massa. Su quest'ultimo aspetto, osserva, non dovrebbero esserci disinformazione, tentennamenti o ambiguità di sorta che possano rallentare una campagna vaccinale che costituisce il presupposto anche per una robusta ripresa economica. Ritene dunque irresponsabili coloro che « strizzano l'occhio » ai cosiddetti « no-vax », soprattutto dinanzi al rischio di un'ennesima ondata dei contagi che non può essere sottovalutata. Per tali ragioni auspica un dialogo costruttivo all'insegna del senso di responsabilità, per sostenere, migliorandolo ove necessario, l'utilizzo dello strumento del « *green pass* » al fine di ripristinare condizioni normali di vita sociale e supportare la ripresa della crescita economica. Annunzia pertanto, anche a nome del suo gruppo, il voto favorevole sulla proposta di parere.

Devis DORI (LEU) nell'associarsi ai ringraziamenti alla relatrice per il lavoro svolto, osserva come sulla questione in oggetto occorra operare un delicato bilanciamento tra diversi diritti costituzionalmente garan-

tati che possono entrare tra loro in conflitto.

In questa prospettiva, rileva come il provvedimento all'esame, ispirandosi coerentemente ai principi comunitari di necessità e proporzionalità evocati nella proposta di parere, attui in modo adeguato il predetto bilanciamento tra i diritti di libertà e le esigenze di tutela della salute pubblica, disciplinando il sistema delle certificazioni verdi al fine di velocizzare la ripresa delle attività economiche e ripristinare l'esercizio di libertà personali in precedenza comprese dalle restrizioni imposte dalla pandemia.

Annuncia quindi il voto favorevole sulla proposta di parere.

Alessandro BATTILOCCHIO (FI) nell'associarsi anch'egli ai ringraziamenti per il lavoro svolto dalla relatrice, sottolinea come per il suo gruppo il « *green pass* » sia uno strumento utile e di buon senso per favorire la ripresa del Paese. Annuncia pertanto il voto favorevole sulla proposta di parere.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dalla relatrice.

La Commissione approva.

La seduta termina alle 10.10.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.10 alle 10.15.

ALLEGATO

DL 105/2021: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche (C. 3223 Governo).**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche;

premesso che:

il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce, all'articolo 21, che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'Ue, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione di questi;

la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 45 (« Libertà di circolazione e di soggiorno ») prevede che « ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro »;

il diritto di libera circolazione all'interno dello spazio Schengen è un diritto fondamentale dell'Unione europea sancito dalla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, ai sensi della quale « le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone »;

l'esercizio del citato diritto di circolazione ha risentito, nell'ultimo anno, di alcune delle restrizioni adottate dagli Stati membri per fronteggiare l'emergenza epi-

demologica; gli Stati membri hanno spesso adottato restrizioni all'ingresso, o richiesto requisiti specifici, ai viaggiatori transfrontalieri, quali l'obbligo di quarantena o di autoisolamento o di sottoporsi a un test per l'infezione da SARS-CoV-2 prima e/o dopo l'arrivo; a causa dell'assenza di formati standardizzati e sicuri, i viaggiatori hanno incontrato problemi nel far accettare i documenti esibiti; alla luce di tali situazioni e al fine di garantire un approccio coordinato, prevedibile e trasparente all'adozione delle restrizioni alla libertà di circolazione, il 13 ottobre 2020 il Consiglio dell'Unione ha adottato la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di Covid-19, che concerne anche la situazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nell'Ue; tale raccomandazione, alla luce dell'accresciuta trasmissibilità delle nuove varianti di SARS-CoV-2, è stata successivamente modificata dalla raccomandazione (UE) 2021/961 del 14 giugno 2021, che descrive i principi generali sulla base dei quali gli Stati membri dovrebbero coordinare le loro azioni nel momento in cui adottano e applicano misure nel settore della libera circolazione per proteggere la salute pubblica in risposta alla pandemia di Covid-19;

la citata raccomandazione afferma che le misure che limitano la libera circolazione per proteggere la salute pubblica devono essere proporzionate e non discriminatorie e devono essere revocate non appena la situazione epidemiologica lo consenta. Essa indica quattro punti chiave su cui gli Stati membri dovrebbero coordinare i loro sforzi: un sistema comune di mappatura basato su un codice cromatico; cri-

teri comuni per l'introduzione delle restrizioni di viaggio; maggiore chiarezza sulle misure applicate ai viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio (test e autoquarantena); informazioni al pubblico chiare e tempestive. La raccomandazione sottolinea, inoltre, che i viaggiatori essenziali, elencati al punto 19, e i lavoratori frontaliere, particolarmente colpiti dalle restrizioni nella loro vita quotidiana, soprattutto quelli che esercitano funzioni critiche o essenziali per le infrastrutture critiche, dovrebbero in linea di massima essere esentati dalle restrizioni di viaggio legate al Covid-19 in ragione della loro situazione specifica;

per facilitare l'esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, la Commissione europea ha ritenuto opportuno stabilire un quadro comune per le certificazioni verdi. In seguito alla sua proposta del 17 marzo 2021, sono stati pertanto adottati il regolamento (UE) 2021/953 del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione al Covid-19 (« certificato Covid digitale dell'Ue ») per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di Covid-19, e il regolamento (UE) 2021/954 che estende il citato quadro comune anche ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne e che si applica nell'ambito dell'*acquis* di Schengen, fatte salve le norme specifiche in materia di attraversamento delle frontiere interne di cui al regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); il certificato Covid digitale dell'Ue è entrato in vigore il 1° luglio 2021;

il predetto quadro comune introdotto dai citati regolamenti è vincolante e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri e ha l'obiettivo di agevolare, laddove possibile, sulla base di prove scienti-

fiche, la revoca graduale e coordinata delle restrizioni da parte degli Stati membri; entrambi i regolamenti lasciano impregiudicate le norme Schengen per quanto riguarda le condizioni d'ingresso per i cittadini di Paesi terzi e non dovrebbero essere intesi come un'agevolazione o un incentivo all'adozione di restrizioni alla libera circolazione o di restrizioni ad altri diritti fondamentali, in risposta alla pandemia di Covid-19, visti i loro effetti negativi sui cittadini e le imprese dell'Unione. I controlli alle frontiere interne dovrebbero, al contrario, restare una misura di *extrema ratio*, soggetta alle specifiche norme stabilite nel citato regolamento (UE) 2016/399;

il considerando n. 14 del regolamento (UE) 2021/953 afferma che è opportuno che continuino ad applicarsi le esenzioni dalle restrizioni della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 previste dalla citata raccomandazione (UE) 2020/1475 e che si dovrebbe tenere conto della situazione specifica delle comunità transfrontaliere che sono state particolarmente colpite da tali restrizioni;

il considerando n. 33 del medesimo regolamento stabilisce inoltre che laddove gli Stati membri revochino le restrizioni alla libera circolazione sulla base di prova di vaccinazione, essi non dovrebbero assoggettare le persone vaccinate a restrizioni aggiuntive alla libera circolazione connesse alla pandemia di COVID-19, come i test per motivi di viaggio per l'infezione da SARS-CoV-2 o la quarantena o l'autoisolamento per motivi di viaggio, a meno che tali restrizioni aggiuntive, sulla base degli ultimi dati scientifici a disposizione, non siano necessarie e proporzionate allo scopo di tutelare la salute pubblica e non siano discriminatorie;

l'articolo 11 del regolamento (UE) 2021/953, facendo salva la competenza degli Stati membri di imporre restrizioni per motivi di salute pubblica, prevede che qualora accettino certificati di vaccinazione, certificati di test che attestano un risultato negativo o certificati di guarigione, gli Stati membri debbano astenersi dall'imporre ulteriori restrizioni alla libera circolazione,

quali ulteriori test in relazione ai viaggi per l'infezione da SARS-CoV-2 o la quarantena o l'autoisolamento in relazione ai viaggi, a meno che non siano necessarie e proporzionate allo scopo di tutelare la salute pubblica in risposta alla pandemia di COVID-19, anche tenendo conto delle prove scientifiche disponibili, compresi i dati epidemiologici pubblicati dall'ECDC sulla base della raccomandazione (UE) 2020/1475; inoltre, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo 11, qualora uno Stato membro imponga, in conformità del diritto dell'Unione, ai titolari dei certificati, di sottoporsi, dopo l'ingresso nel suo territorio, a quarantena o ad autoisolamento o a un test per l'infezione da SARS-CoV-2, o qualora imponga altre restrizioni ai titolari di tali certificati perché, per esempio, la situazione epidemiologica in uno Stato membro o in una regione all'interno di uno Stato membro peggiora rapidamente, in particolare a causa di una variante di SARS-CoV-2 che desti preoccupazione o interesse, esso è tenuto a informare di conseguenza la Commissione e gli altri Stati membri, se possibile 48 ore prima dell'introduzione di tali nuove restrizioni, fornendo indicazioni relative ai motivi e la durata di tali restrizioni;

considerato che l'articolo 4, comma 1, lettera e), numero 2 del decreto-legge, nel disporre una novella all'articolo 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, opera una riformulazione della norma di coordinamento tra la disciplina nazionale delle certificazioni verdi COVID-19 e le norme europee in materia, al fine di chiarire che le disposizioni interne continuano ad essere applicabili solo

ove compatibili con le norme europee adottate per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione al COVID-19 («certificato COVID digitale dell'Ue»), di cui al regolamento (UE) n. 2021/953, nonché con quelle di cui il regolamento (UE) n. 2021/954, recanti l'estensione del predetto quadro comune ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nello «spazio Schengen»;

rilevato che il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare che la limitazione delle attività e la previsione degli ambiti per i quali è richiesta la certificazione verde Covid-19 sia operata nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità e sia basata su criteri obiettivi e non discriminatori, allo scopo di tutelare la salute pubblica, in coerenza con i regolamenti e le raccomandazioni dell'Unione europea citati in premessa;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di tenere conto, in coerenza con i medesimi regolamenti e raccomandazioni, della situazione specifica delle comunità transfrontaliere che risultano particolarmente colpite dalle restrizioni della libertà di circolazione disposte in risposta alla pandemia di COVID-19.