



Settori d'impiego del certificato COVID

Data: 19.05.2021

1 Premessa

Nella sessione primaverile del 2021, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un documento che certifichi l'avvenuta vaccinazione contro la COVID-19, la guarigione da un'infezione da COVID-19 o il risultato negativo del test COVID-19 (art. 6a legge COVID-19, RS 818.102). Il previsto certificato COVID costituirà uno strumento uniforme e affidabile che permetterà di verificare con maggior sicurezza se una persona è vaccinata, guarita o risultata negativa al test. Grazie ad esso le persone potranno provare di essere immuni al virus (perché vaccinate o guarite) o che attualmente non è riscontrabile in loro alcuna infezione e che quindi la probabilità che siano contagiose è esigua (perché risultate negative a un test recente).

Il 12 maggio 2021, il Consiglio federale ha adottato il modello a tre fasi¹ sul quale si baserà la sua strategia fino alla revoca completa dei provvedimenti non farmacologici. Il modello prevede l'impiego del certificato COVID nelle fasi di stabilizzazione e di normalizzazione. Lo scopo del presente documento è concretizzare i settori d'impiego del certificato definiti nel documento strategico.

Le seguenti considerazioni vanno lette sotto riserva di un'evoluzione al momento non prevedibile della pandemia e, in particolare, della comparsa di varianti immuno-evasive. Nel caso di una tale eventualità, bisognerà valutare la necessità di adeguarle di conseguenza.

2 Il certificato COVID

La Confederazione (Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione [UFIT]) sta sviluppando un certificato COVID uniforme, non falsificabile e riconosciuto a livello internazionale per le persone vaccinate, guarite o risultate negative a un test recente. La soluzione dell'UFIT è eurocompatibile, sicura e, sul piano tecnico, limitata allo stretto necessario. Il codice sorgente sarà reso pubblico. Il certificato sarà rilasciato progressivamente dal 7 giugno 2021 e reso disponibile all'intera popolazione al più tardi entro la fine di giugno, una volta completata la messa in esercizio del sistema.

3 Impiego del certificato

Una prima decisione sulle modalità d'impiego del certificato COVID è stata presa dal Parlamento nella sessione primaverile del 2021. Una nuova disposizione della legge COVID-19 stabilisce che le persone vaccinate sono esentate dall'obbligo della quarantena se è dimostrata l'efficacia del vaccino impiegato contro la trasmissione del virus (art. 3a).

¹ Consultabile in Internet all'indirizzo: www.ufsp.admin.ch (Malattie > Malattie infettive: focolai, epidemie e pandemie > Insorgenze e epidemie attuali > Coronavirus > Situazione in Svizzera).

Anche il Consiglio federale si è già occupato dell'impiego del certificato: il modello a tre fasi prevede, nelle fasi di stabilizzazione e di normalizzazione, un'applicazione differenziata dei provvedimenti per le persone con un certificato COVID.

- **Fase 2 (fase di stabilizzazione):** non appena il 40–50 per cento della popolazione adulta sarà completamente vaccinato, saranno possibili agevolazioni per le persone vaccinate, guarite o risultate negative al test.
- **Fase 3 (fase di normalizzazione):** durante questa fase, tutti i provvedimenti saranno progressivamente revocati, compreso l'impiego obbligatorio del certificato COVID. Anche una volta che l'intera popolazione adulta avrà avuto la possibilità di farsi vaccinare, non potranno essere esclusi nuove ondate della malattia e un sovraccarico del sistema sanitario se la percentuale delle persone non immuni resta elevata. Se nella fase 3 dovessero rendersi necessari provvedimenti per garantire le capacità del sistema sanitario, le restrizioni previste dovranno applicarsi soltanto alle persone senza un certificato COVID.

Il modello a tre fasi è stato sottoposto ai Cantoni e alle parti sociali per consultazione. I due punti di cui sopra non hanno sollevato nessuna obiezione.

3.1 Possibili settori d'impiego

I provvedimenti passati e vigenti decisi dal Consiglio federale riguardano un'ampia gamma di settori, dai trasporti pubblici al commercio al dettaglio, fino all'apertura di ristoranti e centri fitness.

Si propone di suddividere tutti questi settori in tre gruppi:

1. **settori verdi:** l'impiego del certificato COVID è escluso;
2. **settori arancioni:** l'impiego del certificato COVID non è previsto; eccezioni: impiego per evitare chiusure o impiego facoltativo abbinato a eventuali agevolazioni;
3. **settori rossi:** l'impiego del certificato COVID è una condizione temporanea per la riapertura.

3.2 Settori verdi: l'impiego del certificato COVID è escluso

In questo gruppo rientrano i settori della vita quotidiana. Un impiego del certificato COVID prescritto a livello di legge o di ordinanza è esplicitamente escluso, in particolare perché le basi legali vigenti non consentono, per quanto attiene ai compiti dello Stato, all'esercizio di diritti e libertà fondamentali o agli obblighi contrattuali di privati, di operare una distinzione per le persone vaccinate, guarite o risultate negative al test. In questi settori continuano ad applicarsi senza eccezioni i piani generali di protezione e di igiene:

- trasporti pubblici;
- commercio al dettaglio;
- manifestazioni private;
- manifestazioni religiose e manifestazioni per la formazione dell'opinione politica;
- servizi alla persona, quali parrucchieri, offerte terapeutiche ecc.;
- luoghi di lavoro (incl. le mense);
- centri di formazione (incl. le mense).

Va aggiunto che, nel quadro dell'autonomia privata, l'impiego del certificato tra privati è in ogni caso ammissibile (p. es. per eventi privati o simili). Tuttavia, non ha alcuna conseguenza sui piani di protezione o sui provvedimenti vigenti. Le uniche restrizioni all'impiego del certificato COVID sono dettate dall'ordinamento giuridico generale, in particolare dal diritto sulla protezione della personalità e dei dati².

² Cfr. l'analisi dell'Ufficio federale di giustizia sul quadro legale delle differenziazioni, sottoposto il 23 febbraio 2021 alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S): <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2021-02-23.aspx?lang=1040>

3.3 Settori arancioni: l'impiego del certificato COVID non è previsto; eccezioni: impiego per evitare chiusure o impiego facoltativo eventualmente associato ad agevolazioni

In questo gruppo rientrano settori che generalmente non fanno più parte della vita quotidiana, ma che sono molto frequentati. Un accesso limitato alle persone vaccinate, guarite o risultate negative al test non è pertanto previsto. Fintanto che la situazione epidemiologica lo consentirà, in questi settori si rinuncerà all'impiego del certificato COVID.

Dato però che con la rinuncia all'impiego del certificato COVID permane un rischio – in parte elevato – di contagio, in questi settori dovranno essere mantenuti i piani di protezione e le limitazioni della capienza fino alla fine della fase di stabilizzazione. Secondo il modello a tre fasi, queste restrizioni dovranno essere ridotte progressivamente e revocate gradualmente durante la fase di normalizzazione.

Nei settori arancioni l'impiego del certificato COVID può essere eccezionalmente previsto soltanto nelle due situazioni seguenti:

- Per evitare chiusure o limitazioni della capienza: non è escluso che, nell'evoluzione futura della pandemia, si verifichino ulteriori ondate con un sovraccarico del sistema sanitario e che, di conseguenza, si debbano di nuovo adottare provvedimenti per contenere la propagazione del virus affinché tutti i pazienti possano beneficiare delle migliori cure possibili. Anche nel caso – che si spera non si verifichi – in cui il sistema sanitario giungesse ai limiti delle sue capacità, in tutti i settori arancioni si dovrà rinunciare a chiusure. In questo caso l'accesso dovrà essere limitato alle persone con un certificato COVID. L'obiettivo è di prevenire, per quanto possibile, un aumento dei casi riconducibile al maggiore rischio di contagio in questi luoghi.
- Impiego facoltativo eventualmente associato ad agevolazioni: il 15 febbraio 2021, il Consiglio federale si è detto favorevole a impostare i provvedimenti dello Stato nei confronti delle strutture private tenendo conto dello stato vaccinale delle persone, della loro eventuale guarigione dalla malattia o del risultato del test. In base a questo approccio, le prescrizioni per i piani di protezione possono variare a seconda che una struttura sia accessibile soltanto alle persone vaccinate, guarite o risultate negative a un test recente o anche alle persone senza un certificato COVID.
- L'ordinanza COVID-19 situazione particolare del 19 giugno 2020 (RS 818.101.26) prevede che, nell'elaborazione dei provvedimenti, il Consiglio federale possa accordare alle strutture interessate la possibilità di limitare l'accesso alle persone vaccinate, guarite o risultate negative al test oppure di continuare ad applicare i piani di protezione nella forma vigente per tutte le strutture, senza accesso differenziato. Dato che l'accesso selettivo previsto nella prima variante riduce considerevolmente il rischio di propagazione del virus, le strutture e le manifestazioni che lo applicano devono essere esentate dall'adempimento di tutte le prescrizioni (piani di protezione, limitazioni della capienza, registrazione dei dati di contatto ecc.). È importante che ogni struttura o organizzatore possa scegliere, sulla base delle possibilità previste a livello di ordinanza, se optare per un accesso selettivo e quindi essere esentato dall'adempimento delle prescrizioni. Se vi rinuncia, deve continuare ad applicare i piani di protezione (che saranno progressivamente allentati) fino alla revoca delle pertinenti prescrizioni.

Rientrano tra i settori arancioni:

- bar e ristoranti;
- manifestazioni pubbliche in presenza di pubblico (fino a 1000 persone);
- fiere specialistiche e fiere aperte al pubblico con più di 1000 visitatori;
- manifestazioni di carattere generale;
- strutture del tempo libero, sportive e ricreative, quali teatri, sale cinematografiche, sale da gioco, piscine ecc.;
- attività di società sportive e culturali;
- strutture sanitarie, quali ospedali o case per anziani e case di cura (soltanto i visitatori).

In concreto, un ristorante potrebbe per esempio decidere di limitare l'accesso alle persone con un certificato COVID, sempre o in determinati giorni. In questo caso, verrebbe a cadere l'obbligo di rispettare i piani di protezione all'interno del ristorante (p. es. la registrazione dei dati di contatto, l'obbligo della mascherina, l'obbligo di stare seduti o il limite di quattro persone per tavolo). Anche lo

svolgimento di matrimoni nelle sale del ristorante senza un limite massimo di persone sarebbe di nuovo possibile se fossero ammesse soltanto persone con un certificato COVID. Un centro fitness o un cinema, per citare altri due esempi, potrebbero inoltre ottenere l'esenzione dall'applicazione dei limiti massimi di persone e di altre prescrizioni restrittive, quali l'obbligo della mascherina o il divieto di consumazione, se decidessero di limitare l'accesso alle persone vaccinate, guarite o risultate negative al test.

3.4 Settori rossi: l'impiego del certificato COVID è una condizione temporanea per la riapertura

I settori rossi dipendono dalla linea adottata in altri Paesi (traffico internazionale viaggiatori) o sono così sensibili dal punto di vista epidemiologico che l'impiego del certificato COVID costituisce la premessa per la riapertura.

- Traffico internazionale viaggiatori: già oggi appare evidente che il certificato COVID rivestirà per molto tempo una notevole importanza nel traffico internazionale, sia per l'entrata in Svizzera sia per i viaggi all'estero. All'entrata in Svizzera, l'impiego del certificato COVID consentirà di prevenire in modo efficace l'importazione del virus nel nostro Paese. A medio termine, questo permetterà di rinunciare ad esigere un test negativo all'ingresso per chi è vaccinato. Verosimilmente, anche molti altri Paesi richiederanno un certificato COVID all'entrata. Già soltanto per questa ragione è importante che questo tipo di documento sia riconosciuto a livello internazionale. Una prima importante premessa è costituita dalla stretta collaborazione già in atto con l'UE.
- Grandi manifestazioni e club/discoteche: dal punto di vista epidemiologico, le grandi manifestazioni, i club e le discoteche (o le manifestazioni di ballo in generale) presentano un rischio elevato di contagio, data la contemporanea presenza di numerose persone, oltre tutto prevalentemente in piedi, in uno spazio ristretto. Per questo motivo, l'impiego del certificato COVID in questi settori è necessario e già previsto nella strategia di riapertura del Consiglio federale.

A differenza dei settori arancioni, non sarà tuttavia possibile rinunciare completamente sin dall'inizio ai piani di protezione e alle limitazioni della capienza. Soprattutto nel caso delle grandi manifestazioni, il numero di persone ammesse dovrà essere aumentato soltanto progressivamente e, per raccogliere ulteriori valori empirici, dovranno essere mantenute alcune prescrizioni, quali le misure d'igiene, l'obbligo della mascherina e le limitazioni del numero massimo di persone e della capienza del luogo per garantire i requisiti elementari di distanza. Queste restrizioni dovranno essere revocate progressivamente (cfr. la consultazione dei Cantoni in corso sulle grandi manifestazioni).

Rientrano tra i settori rossi:

- traffico internazionale viaggiatori;
- grandi manifestazioni (a partire da 1000 persone);
- club, discoteche e manifestazioni di ballo.

4 Altri temi

4.1 I test fai da te non sono sufficienti per ottenere il certificato

Ci sono tre tipi di test: i test PCR, i test rapidi dell'antigene e i test fai da te. I primi due vedono coinvolti specialisti nel prelievo dei campioni o negli esami di laboratorio, il terzo tipo invece no. L'affidabilità dei risultati varia in modo considerevole a seconda del test impiegato: i test PCR sono estremamente sensibili e forniscono un quadro molto preciso della carica virale; questo non è necessariamente il caso degli altri due tipi di test, per i quali si deve presumere un numero maggiore di falsi negativi. I test fai da te sono chiaramente quelli meno precisi.

Poiché i test fai da te possono essere eseguiti in modo autonomo, è molto più difficile controllare quando sono stati fatti e se a essere risultate negative sono effettivamente le persone che li presentano. Anche

l'integrazione dei risultati dei test fai da te nel certificato COVID non sarà verosimilmente possibile, visto che non sono coinvolti laboratori o professionisti esterni.

Data la sua limitata attendibilità e l'impossibilità di garantire che non sia falsificabile, il risultato negativo di un test fai da te non permetterà di ottenere un certificato COVID. La rinuncia ai test fai da te amplia il margine di manovra di cui dispone il Consiglio federale per revocare più rapidamente i piani di protezione nei settori rossi e costituisce di fatto la premessa indispensabile per rinunciare del tutto ai piani di protezione nei settori arancioni.

Le capacità di test dei centri di test e delle farmacie sono limitate. Deve inoltre essere garantito in ogni momento che le persone che presentano sintomi e potrebbero essere affette dalla COVID-19 possano essere testate in via prioritaria. Occorre quindi considerare che, a seconda delle circostanze, le possibilità di farsi testare a breve termine potrebbero essere limitate e che quando si acquista un biglietto non si potrà sempre avere la certezza di poter presentare un risultato negativo il giorno della manifestazione.

4.2 Disciplina per i minori di 16 anni

Nel modello a tre fasi, il Consiglio federale ha stabilito quanto segue: «Dato che non potranno essere vaccinati prima che Swissmedic abbia omologato un vaccino per loro, i bambini e gli adolescenti di età inferiore ai 16 anni dovranno avere lo stesso accesso delle persone vaccinate, guarite o risultate negative a un test recente». Recenti dati suggeriscono che la vaccinazione degli adolescenti tra i 12 e i 16 anni potrebbe essere possibile prima del previsto. Pfizer/BioNTech ha presentato una domanda di omologazione a Swissmedic a metà maggio. La campagna di vaccinazione degli adolescenti dai 12 anni potrebbe quindi iniziare già nel luglio del 2021.

Nella sua seduta del 19 maggio 2021, il Consiglio federale ha ribadito il parere che ai minori di 16 anni deve essere accordato un accesso generalizzato senza certificato COVID per i seguenti motivi: se la vaccinazione di questo gruppo di età non comincerà prima dell'estate, l'impiego del certificato sarà possibile per loro soltanto all'inizio della fase 3 (fase di normalizzazione). Il certificato COVID potrà quindi essere impiegato unicamente in casi eccezionali (grandi manifestazioni ecc.). Inoltre, considerato che è stato dimostrato che i bambini e gli adolescenti si infettano meno con il SARS-CoV-2 e lo trasmettono anche meno, il rischio di contagio che deriva da questa fascia d'età è esiguo. Tuttavia, come nel caso delle persone risultate negative al test, non sarà possibile azzerare del tutto il rischio, ma secondo il parere del DFI in questa fase della pandemia non sarà nemmeno necessario.

4.3 Considerazione dello stato vaccinale

Stando alle previsioni attuali, il certificato COVID sarà rilasciato e dichiarato valido il giorno dell'inoculazione della seconda dose (o dell'unica dose per le persone guarite). In questo modo sarà tenuto conto del fatto che due settimane dopo la prima inoculazione di uno dei vaccini a mRNA omologati e immessi in commercio in Svizzera, la protezione vaccinale è già del 70 per cento circa. Questo giustifica la procedura prevista. Una protezione vaccinale ottimale del 90 per cento e oltre viene raggiunta 7–14 giorni dopo la seconda inoculazione. Fanno eccezione i vaccini che richiedono una sola dose: per questi, il certificato sarà valido soltanto dopo 15 giorni dall'inoculazione.