

I “MODULI DI LOCALIZZAZIONE DEI PASSEGGERI” DIGITALI O
 “ELECTRONIC PASSENGER LOCATOR FORMS” A MATRICE EUROPEA,
 L’APPLICAZIONE ITALIANA SOTTO FORMA DI “MODULO DI
 LOCALIZZAZIONE DIGITALE” E IL LORO IMPIEGO NEI VALICHI
 TERRESTRI DI FRONTIERA ITALO-SVIZZERI

Riflessioni di Niccolò Salvioni, Locarno, Lago Maggiore, Svizzera, 24 maggio 2021 (v1)

A) Premessa introduttiva	1
B) La localizzazione digitale quale nuova disposizione anti-epidemica di entrata su suolo italiano e il prototipo cartaceo dell’OMS.....	2
C) Il “Digital Passenger Locator Form” di concezione europea	4
D) Il tasso bisettimanale cumulativo di casi COVID-19 notificati su 100'000 in Svizzera ed Italia	12
E) Schengen e il mercato interno o comune	12
Conclusioni.....	21

A) Premessa introduttiva

Recentemente, nel contesto delle nuove disposizioni sul “traffico viaggiatori”, il Ministero della Salute italiano ha prescritto il tampone negativo a tutti coloro che volessero entrare in Italia anche dalla Svizzera. Tale decisione sembra colpire, o comunque non differenzia, i valichi terrestri tra Italia ed i Cantoni Svizzeri del Ticino, Vallese e Grigioni, rispetto ad aeroporti o porti marittimi ove transitano passeggeri che solitamente giungono da paesi o continenti lontani.

Oltre a questa condizione, è stata fatta anche la richiesta secondo cui, a partire da lunedì 24 maggio, al posto della precedente autocertificazione sullo scopo del movimento in Italia, occorrerà compilare un “modulo di localizzazione digitale” (MLP) o electronic Passenger Locator Form (PLF) di origine europea.

Questa ricerca non vuole essere una guida alla compilazione del modulo di localizzazione, né un invito a non compilare quanto richiesto dalla Repubblica italiana nel contesto delle sue prerogative sovrane territoriali e sanitarie, volte a prevenire l'ulteriore diffusione di malattie nei confronti della propria popolazione. Vuole essere una base di riflessione volta a comprendere se il MLP chiesto della Repubblica Italiana ai residenti in Svizzera -tra cui molti cittadini italiani-, ai passeggeri in provenienza dalla Svizzera, ed in particolare alle popolazioni che vivono a confine con le regioni Lombardia e Piemonte, sia appropriata e giustificata da motivi di interesse di protezione della salute pubblica.

Ho cercato nella presente ricerca di chiarire, in ottica italo – svizzera, e sulla base di fonti aperte disponibili su Internet, tramite documentazione normativa e programmatica europea (sovente raccomandazioni) la posizione di politica sanitaria europea in particolare nei confronti del PLF quale strumento di controllo di diffusione pandemica. Ciò anche per

valutare sulla base di un quadro documentale d'insieme le tendenze in atto in Europa nel contesto di prime progressive timide aperture anche dei valichi terrestri di confine, in particolare quelli italo – svizzero / ticinesi – lombardo – piemontesi.

Diversi documenti europei erano a disposizione unicamente in lingua inglese, ho provveduto a tradurli in italiano al meglio delle mie conoscenze.

Considerando che si tratta di una ricerca svolta nel corso degli ultimi due giorni, su temi nuovi e non ancora molto sondati dal profilo giuridico-scientifico, se vi fossero errori o correzioni od integrazioni da effettuare, ringrazio anticipatamente per gli stimoli che dovessero giungere.

B) La localizzazione digitale quale nuova disposizione anti-epidemica di entrata su suolo italiano e il prototipo cartaceo dell'OMS

Nel contesto delle categorie stabilite recentemente dal Ministero della Salute italiano, la Svizzera si trova nell'elenco C) che, quali adempimenti, per potere entrare su suolo italiano, prevede che occorre:

- *presentare la certificazione verde da cui risulti che ci si sia sottoposti a tampone molecolare o antigenico effettuato nelle 48 ore prima dell'ingresso in Italia con esito negativo*
- *compilare il modulo di localizzazione digitale che sostituisce l'autodichiarazione*
- *comunicare al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio il proprio ingresso (Consulta la pagina: COVID-19 Numeri verdi e informazioni regionali*

<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=3>

Per i paesi dell'elenco A (San Marino e Città del Vaticano), non si prevede alcuna limitazione. L'elenco B è previsto per i Paesi a basso rischio epidemiologico che verranno individuati, tra quelli di cui all'elenco C: al momento, nessuno Stato rientra in questo elenco.

<https://www.aise.it/politica/garavini-iv-con-stop-alla-quarantena-ripartono-turismo-e-libera-circolazione-ue/160712/2>

Delle deroghe sono previste tramite autodichiarazione senza necessità di autorizzazione dal Ministero della Salute per l'esenzione dal tampone o dall'isolamento fiduciario. Non sembrano esservene per la compilazione del modulo di localizzazione digitale.

<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=8>

Dal canto suo la Confederazione Svizzera dal 6 maggio u.s. ha permesso libertà di accesso al suolo svizzero dall'Italia ed in particolare alla Regioni Lombardia a Piemonte.

Infatti, chi proviene da una regione confinante con la Svizzera (per il Cantone Ticino la Lombardia e il Piemonte) non deve compilare il *modulo di entrata* svizzero (il modulo di localizzazione passeggero digitale svizzero), che lo deve essere esclusivamente da coloro che entrano da una zona ad elevato rischio di contagio oppure se entrano tramite aereo, nave, treno o autobus in partenza da regioni non confinanti. Il tampone negativo per l'entrata in Svizzera è previsto per coloro che arrivano da zone ad elevato rischio di contagio oppure con l'aereo. Il traffico di entrata in Ticino dall'Italia, dalla Lombardia e Piemonte, quali regioni confinanti, mediante aereo, treno, autobus battello, automobile, cicli o a piedi è esentato dalla compilazione del *modulo di entrata* svizzero. Dunque, chi entra con qualsiasi mezzo tramite un valico terrestre italiano in Ticino ed è in provenienza dalla Lombardia o dal Piemonte, non deve preventivamente compilare il modulo di entrata svizzero.

<https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/empfehlungen-fuer-reisende/quarantaene-einreisende.html#-326637399>

Se si procede con la procedura di compilazione modulo di localizzazione digitale prescritto dal Ministero della Salute italiano, si entra in una schermata relativa ad un modulo elettronico semplice, gestito da una società chiamata Cytec Mobile, società di marketing Telecom e mobile con verosimile sede in Grecia.

<https://app.euplf.eu/#/>

Il modulo parla di "Passenger locator Form" dPLF (o digital passenger locator form), ed indica:

"I Passenger Locator Forms (PLFs) sono moduli utilizzati dalle Autorità Sanitarie nel caso in cui i passeggeri siano stati esposti ad una malattia infettiva durante un viaggio a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto (nave, aereo, treno, autobus o automobile) al fine di facilitare il tracciamento dei contatti. Le informazioni fornite nei PLF possono essere utilizzate dall'Autorità Sanitarie dei Paesi di destinazione al fine di poter contattare rapidamente i passeggeri, con l'obiettivo di proteggere la loro salute e quella dei loro contatti, oltre che a prevenire l'ulteriore diffusione di malattie. I PLF sono quindi uno fondamentale strumento a tutela della salute sia individuale che collettiva."

Il Ministero della Salute italiano definisce il modulo di "localizzazione digitale", mentre la definizione nel contesto europeo del modulo digitale è diversa: "modulo localizzazione passeggeri".

Tra i mezzi di trasporto assoggettati, dopo avere indicato “a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto”, la lista non contempla biciclette, motociclette, escursionisti o barche da diporto. Si pone dunque il quesito sapere se anche spostamenti in Italia, mediante tali mezzi, siano soggetti ad un obbligo di notifica o meno.

Quale prototipo di tracciamento, per aiutare a rintracciare i contatti con i passeggeri, un gruppo di lavoro informale sui trasporti convocato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva sviluppato una “carta di localizzazione dei passeggeri per la salute pubblica”. Il gruppo era composto da rappresentanti delle autorità sanitarie nazionali e delle organizzazioni internazionali di trasporto.

Tale carta di localizzazione dei passeggeri viene ancora utilizzata e consegnata per essere compilata sui trasporti voli in aereo o via acqua e fornisce un metodo per raccogliere rapidamente le informazioni di contatto dei passeggeri e viene raccomandato di usarla quando le autorità sanitarie pubbliche sospettano un potenziale di trasmissione di malattia a bordo di un aereo o nave e la conseguente necessità di rintracciare i contatti. Le informazioni sono destinate ad essere conservate dalle autorità sanitarie pubbliche in conformità con la legge applicabile e devono essere utilizzate solo per scopi di salute pubblica autorizzati. L'Associazione Internazionale del Trasporto Aereo, assistita da esperti in materia, sta valutando diversi metodi elettronici che potrebbero facilitare la ricerca dei passeggeri.

<https://www.who.int/publications/m/item/public-health-passenger-locator-card>

C) Il “Digital Passenger Locator Form” di concezione europea

Nell'informazione della commissione europea dell'8 dicembre 2020 ai ministri dei trasporti europei viene fatto il punto sullo sviluppo dei formulari di localizzazione di passeggeri quale sforzo essenziale al fine di assicurare alle autorità sanitarie pubbliche la possibilità di tracciare possibili contatti di Covid-19 nei confronti di coloro che hanno viaggiato tramite aeroplano, treno, nave o bus nazionalmente oppure attraverso i confini nazionali, con il rischio di infettare altre persone.

<https://www.consilium.europa.eu/media/47183/8-tte-passenger-locator-forms.pdf>

Inizialmente tali formulari erano in particolare concepiti quali sistema di tracciamento di infezioni sviluppatesi nel contesto dell'utilizzo di mezzi di trasporto destinati al pubblico.

Al fine di sviluppare tale sistema di localizzazione di possibili infetti, permettendo un'evoluzione dal cartaceo al digitale, è stato sviluppato un progetto pilota tramite l'agenzia europea per la sicurezza della aviazione (EASA) avente lo scopo di sviluppare una piattaforma dedicata per uno scambio decentralizzato di dati di viaggio passeggeri basata sulle piattaforme digitali nazionali, indicando che la partecipazione degli Stati membri è volontaria e che la durata del mantenimento delle informazioni e lo scopo per le quali queste possano essere utilizzati, rispettivamente quali tipo di autorità pubbliche vi possono

avere accesso, avrebbe dovuto essere chiarita (confronta l'informazione della commissione europea menzionata).

Presso l'Unione europea, l'istituzione che tratta il Digital Passenger Locator Form è il programma "EU HEALTHY GATEWAYS JOINT ACTION PREPAREDNESS AND ACTION AT POINTS OF ENTRY (PORTS, AIRPORTS, GROUND CROSSINGS)" ("UE INGRESSI SANI - AZIONE CONGIUNTA PREPARAZIONE E AZIONE NEI PUNTI DI INGRESSO (PORTI, AEROPORTI, VALICHI TERRESTRI)").

EU HEALTHY GATEWAYS è un'azione congiunta comunitaria finanziata dalla Commissione Europea nell'ambito del terzo Programma sulla salute, definito anche dall'acronimo "Healthy Gateways", o "Ingressi sani".

<https://www.healthygateways.eu/>

Dal sito si evince che lo scopo del programma sanitario:

L'azione congiunta produrrà linee guida, cataloghi di buone pratiche e piani d'azione convalidati che le autorità sanitarie degli Stati membri dovranno attuare a livello operativo nel settore dei trasporti, coprendo tutti i tipi di minacce per la salute, la comunicazione del rischio, la consulenza per la gestione degli eventi di salute pubblica e la pianificazione delle emergenze.

(...)

L'azione comune dovrebbe migliorare le azioni intersettoriali coordinate per controllare la trasmissione delle malattie infettive e i possibili vettori di agenti patogeni sui trasporti terrestri, sulle navi e sugli aerei, in caso di una grave minaccia transfrontaliera per la salute che colpisce o proviene intrinsecamente dal settore dei trasporti.

Nel contesto del programma, nel febbraio 2021 è stato sviluppato uno studio intitolato: "EU HEALTHY GATEWAYS JOINT ACTION PREPAREDNESS AND ACTION AT POINTS OF ENTRY - PORTS, AIRPORTS, GROUND CROSSINGS" ("EU HEALTHY GATEWAYS AZIONE CONGIUNTA PREPARAZIONE E AZIONE NEI PUNTI DI INGRESSO - PORTI, AEROPORTI, VALICHI TERRESTRI").

https://www.healthygateways.eu/LinkClick.aspx?fileticket=mWZgjj8bp_c%3d&tabid=21&portalid=0

Relativamente allo scopo della ricerca svolta, lo studio indica:

L'azione congiunta HEALTHY GATEWAYS mira a sostenere la cooperazione e l'azione coordinata degli Stati membri (SM) per migliorare le loro capacità di preparazione e risposta nei punti di ingresso (PoE). Ciò include porti, aeroporti e valichi terrestri, per prevenire e combattere le minacce sanitarie transfrontaliere provenienti dal settore dei trasporti. (Studio indicato, pag. 1).

In questo testo, relativamente ai valichi terrestri, si rileva quanto segue:

A questo punto, in generale, possiamo assumere che i valichi di terra sono il percorso attraverso il quale passano numerosi camion e treni con carichi

internazionali. Inoltre, si può supporre che i valichi di terra siano un percorso importante per i turisti dei paesi vicini durante le stagioni turistiche. Le persone, specialmente quelle che risiedono nelle regioni di confine, possono andare avanti e indietro attraverso i valichi di terra regolarmente per ragioni economiche e personali. I valichi di terra possono essere utilizzati anche da persone che viaggiano per lavoro e da richiedenti asilo. Mentre la maggior parte delle popolazioni che viaggiano attraverso i valichi di frontiera non sono ben caratterizzate, i massicci spostamenti di persone legati ai conflitti e all'insicurezza negli ultimi anni hanno guadagnato una seria attenzione internazionale, e hanno portato a diversi studi per caratterizzare le popolazioni di richiedenti asilo/rifugiati. Inoltre, si è lavorato per migliorare la sorveglianza delle malattie infettive e di altro tipo in questo gruppo a rischio. (Studio indicato, pag. 3).

Relativamente alla base legale della lotta contro le malattie infettive, lo stesso testo indica:

La prevenzione e il controllo delle malattie infettive all'interno e all'esterno degli attraversamenti terrestri dell'UE/SEE sono regolati attraverso un mosaico di documenti legislativi specifici per paese, e qualsiasi lezione appresa attraverso questo pacchetto di lavoro può trasformarsi in soluzioni pratiche solo se si prendono in considerazione i regolamenti legali nei rispettivi paesi nel contesto della legislazione UE. È ampiamente riconosciuto che gli eventi di trasmissione internazionale di malattie infettive possono essere affrontati più efficacemente se è possibile scambiare rapidamente informazioni tra gli stati colpiti. Questo è rilevante per qualsiasi evento di trasmissione internazionale di malattie infettive, compresi gli eventi di diffusione della malattia attraverso persone/merci/veicoli che attraversano i valichi terrestri. Lo scambio internazionale di dati è una complessa questione legale/etica e ha bisogno di essere ben caratterizzata e compresa legalmente da tutte le parti coinvolte. Questo è il motivo per cui questo pacchetto di lavoro prevede una revisione dedicata dei documenti legali pertinenti.

Lo Studio menzionato non ha trattato direttamente l'aspetto relativo ai formulari di localizzazione dei passeggeri digitali.

Lo studio "EU HEALTHY GATEWAYS" ha invece sviluppato un sito dedicato al *Passenger Locator Form* (dPLF) digitale europeo, ove viene descritta la funzione dello stesso.

<https://app.euplf.eu/#/>

Nel sito indicato i PLFs vengono descritti come segue:

I Passenger Locator Forms (PLFs) sono moduli utilizzati dalle Autorità Sanitarie nel caso in cui i passeggeri siano stati esposti ad una malattia infettiva durante un viaggio a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto (nave, aereo, treno, autobus o automobile) al fine di facilitare il tracciamento dei contatti. Le informazioni fornite nei PLF possono essere utilizzate dall'Autorità Sanitarie dei Paesi di destinazione al fine di poter contattare rapidamente i passeggeri, con l'obiettivo di proteggere la loro salute e quella dei loro contatti, oltre che a prevenire

l'ulteriore diffusione di malattie. I PLF sono quindi uno fondamentale strumento a tutela della salute sia individuale che collettiva.

(...)

I Paesi che richiedono la compilazione dei PLF, attualmente utilizzano moduli cartacei o PLF digitali online. Al fine di fronteggiare la pandemia da COVID-19, è stato sviluppato un sito web per promuovere l'utilizzo di un unico modulo digitale europeo modulo digitale europeo di localizzazione dei passeggeri - EU digital Passenger Locator Form (dPLF) con lo scopo di facilitare l'uso dei PLF nella risposta a minacce sanitarie transfrontaliere. Questo formato digitale permetterà, infatti, una più facile e rapida raccolta e scambio di dati, rendendo la ricerca di contatti più efficace ed efficiente per contrastare la diffusione del COVID-19.

Nel contesto del sito inglese relativo alla *EU digital Passenger Locator Form*, vengono dati ulteriori indicazioni.

<https://www.euplf.eu/en/home/index.html>

Ai viaggiatori che entrano in uno Stato membro dell'Unione europea per via aerea, marittima (crociera o traghetto) o via terra (autobus, treno, auto) può essere richiesto di compilare un modulo digitale di localizzazione dei passeggeri (dPLF).

Per verificare se nello Stato membro dell'Unione Europea in cui vuole recarsi sono in vigore restrizioni all'ingresso, visiti lo strumento dell'Unione Europea intitolato Re-open EU cliccando qui (<https://reopen.europa.eu/en>).

(...)

Devo usare la piattaforma web europea PLF o un sistema nazionale per presentare la mia PLF?

Alcuni paesi hanno sviluppato i propri sistemi per la presentazione delle PLF. Altri paesi stanno usando il sistema europeo dPLF. Inoltre, un paese può utilizzare il sistema nazionale per specifiche modalità di trasporto e utilizzare il sistema dPLF europeo per altre modalità di trasporto.

(...)

Di quali dati ho bisogno per completare il dPLF?

Ai viaggiatori verrà chiesto di fornire informazioni su:

Informazioni sul trasporto e sul viaggio

Informazioni personali

Informazioni di contatto

Informazioni sull'indirizzo permanente

Alloggio precedente

Indirizzo temporaneo

Compagni di viaggio

Informazioni sul contatto di emergenza

(...)

Devo presentare un PLF separato se il mio viaggio comprende soste in più di un paese?

Come regola generale, quando il viaggiatore utilizza diversi mezzi di trasporto (nave, aereo, treno, autobus), allora un nuovo PLF deve essere compilato ogni volta che il viaggiatore sale su un nuovo mezzo di trasporto (nave, aereo, treno, autobus) per viaggiare in un altro paese. In via eccezionale, quando il viaggiatore viaggia in aereo e il viaggio comprende voli di collegamento in diversi paesi, allora deve essere presentato un solo PLF per il paese di destinazione finale. Tuttavia, se il viaggiatore esce dall'aeroporto, prima di imbarcarsi sul volo di collegamento, allora un PLF separato deve essere compilato anche per questo paese. (cfr sito menzionato EU digital Passenger Locator Form)

Nel ciberspazio europeo si trova una pagina relativa ad una decisione di politica sanitaria in fase di elaborazione del 25 marzo 2021 della Commissione europea relativamente – “COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of XXX amending Implementing Decision (EU) 2017/253 as regards alerts triggered by serious cross-border threats to health and for the contact tracing of passengers identified through Passenger Locator Forms” (“DECISIONE DI ATTUAZIONE del XXX che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2017/253 per quanto riguarda le segnalazioni attivate da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e per la ricerca di contatti di passeggeri identificati mediante i formulari di localizzazione dei passeggeri”. La data della decisione non è fissata siccome verosimilmente la Commissione europea non l'ha ancora adottata.

<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a5f8b195-8d6e-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-hu>

Quali definizioni, il testo, non ancora approvato prevede:

L'identificazione di un caso positivo di COVID-19 a seguito di un determinato viaggio transfrontaliero soddisfa i criteri di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della decisione 1082/2013/UE, poiché può ancora causare una mortalità significativa negli esseri umani, poiché può crescere rapidamente in scala, poiché colpisce più di uno Stato membro e poiché può richiedere una risposta coordinata a livello di Unione. In conformità al punto 23 della raccomandazione (UE) 2020/1475 del 13 ottobre 2020 su un approccio coordinato alla limitazione della libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, le informazioni sui casi di COVID-19 rilevati all'arrivo di una persona sul territorio di uno Stato membro devono essere immediatamente condivise con le autorità sanitarie pubbliche dei paesi in cui la persona interessata ha soggiornato nei 14 giorni precedenti ai fini della ricerca di contatti, utilizzando il sistema di allarme rapido e di reazione (EWRS) istituito dall'articolo 8 della decisione

1082/2013/UE e gestito dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie ("ECDC").

(...)

2. "formulario di localizzazione dei passeggeri" ("FLP"): un formulario compilato su richiesta delle autorità sanitarie pubbliche che raccoglie almeno i dati specificati nell'allegato I e che assiste tali autorità nella gestione di un evento di sanità pubblica consentendo loro di rintracciare i passeggeri che attraversano le frontiere e che possono essere stati esposti alla SARS-CoV-2 / un passeggero infetto;

(...)

"viaggio": il viaggio transfrontaliero di una persona, mediante un trasporto collettivo con posti a sedere preassegnati, tenuto conto del luogo di partenza iniziale e di destinazione finale di tale persona, con una o più tratte.

Per "tappa" ("lag") si intende un unico viaggio transfrontaliero di un passeggero senza coincidenze o cambi di volo, treno, nave o veicolo;

Nelle decisioni che il Consiglio d'Europa intende adottare, vi sono prescritte disposizioni sulla piattaforma di scambio dati e le competenze di notifica e *sistema di allarme rapido e di reazione (EWRS)*.

Nella bozza dell'allegato I) menzionato nella decisione in fase di emendamento del Consiglio d'Europa, per quanto riguarda ai dati contenuti il consiglio d'Europa indicano i seguenti:

Il FLP deve contenere almeno i seguenti dati FLP:

(1) nome;

(2) cognome;

(3) data di nascita;

(4) numero di telefono (fisso e/o mobile);

(5) indirizzo e-mail;

(6) indirizzo di residenza;

(7) destinazione finale o ultima nell'UE dell'intero viaggio;

(8) le seguenti informazioni per ogni tappa del viaggio fino allo Stato membro che richiede la FLP:

(a) luogo o luoghi di partenza;

(b) luogo o luoghi di arrivo;

(c) data/e di partenza

(d) orario(i) di partenza;

(e) numero/i di identificazione (ad esempio numero di volo, numero di treno, targa del pullman, nome del traghetto o della nave) del trasporto;

(f) numero/i di posto/i a sedere. (Dall'allegato I menzionato nella decisione in fase di emendamento del Consiglio d'Europa)

Quale ulteriore elemento degno di nota in ambito europeo, sebbene non direttamente relazionata ai FLP, va ricordata la Raccomandazione del Consiglio del 19 maggio 2021 che modifica la raccomandazione (UE) 2020-912 del Consiglio relativa alla limitazione temporanea dei viaggi non essenziali nell'UE e all'eventuale revoca di tale limitazione.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/20/covid-19-council-updates-recommendation-on-restrictions-to-travel-from-third-countries/>

In tale contesto relativamente al principio della reciprocità il Consiglio d'Europa ha rilevato:

(...)

A tal fine, i viaggiatori che desiderano intraprendere viaggi non essenziali in uno Stato membro dovrebbero essere in possesso di una prova valida di una vaccinazione COVID-19. Gli Stati membri potrebbero accettare i certificati di vaccinazione di paesi terzi contenenti almeno la serie minima di dati quali l'identificazione della persona, il tipo di vaccino e la data di somministrazione del vaccino, conformemente al diritto nazionale, tenendo conto della necessità di poter verificare l'autenticità, la validità e l'integrità del certificato e se contiene tutti i dati pertinenti.

Qualora gli Stati membri decidano di eliminare le restrizioni per i viaggiatori in possesso di una prova valida della vaccinazione COVID-19, gli Stati membri dovrebbero, caso per caso, tenere conto della reciprocità concessa alla zona UE+.

Relativamente a tali raccomandazioni, il Consiglio di d'Europa nel proprio comunicato stampa del 20 maggio u.s. indica quanto segue:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/20/covid-19-council-updates-recommendation-on-restrictions-to-travel-from-third-countries/>

Criteria per revocare le restrizioni per tutti i viaggiatori provenienti da un paese terzo

Affinché le restrizioni sui viaggi non essenziali siano revocate per un determinato paese terzo, secondo le nuove regole il numero di casi di COVID-19 su 100 000 abitanti negli ultimi 14 giorni passa da 25 a 75. Si deve anche tener conto dei progressi nella vaccinazione della popolazione contro il virus. Allo stesso tempo, per rispondere al rischio posto da nuove varianti, il rilevamento in un paese di varianti di interesse dovrebbe ora essere considerato insieme alle varianti di preoccupazione.

Allo stesso tempo, l'emergere di varianti di coronavirus che destano preoccupazione richiede una vigilanza continua. Pertanto, come contrappeso, la Commissione propone un nuovo meccanismo di "freno di emergenza", da coordinare a livello UE e che limitare il rischio che tali varianti entrino nell'UE. Questo permetterà agli Stati membri di agire rapidamente e di limitare temporaneamente a un minimo stretto tutti i

viaggi dai paesi colpiti per il tempo necessario a mettere in atto misure sanitarie appropriate.

Continuano ad applicarsi altri criteri esistenti, tra cui una tendenza stabile o trend decrescente di nuovi casi, il numero di test effettuati, un tasso di positività del 4% tra tutti i test effettuati, la risposta complessiva al COVID-19 nel paese e l'affidabilità delle informazioni disponibili. La reciprocità dovrebbe continuare ad essere presa in considerazione caso per caso.

Nell'articolo apparso il 3 maggio u.s. del Consiglio d'Europa dal titolo "Coronavirus: La Commissione propone di allentare le restrizioni sui viaggi non essenziali nell'UE e di affrontare le varianti attraverso un nuovo meccanismo di "freno di emergenza", viene indicato quanto segue:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2121

Viaggi non essenziali per i viaggiatori vaccinati

La Commissione propone che gli Stati membri eliminino le restrizioni sui viaggi non essenziali per le persone vaccinate che si recano nell'UE. Questo riflette l'ultimo parere scientifico che dimostra che la vaccinazione aiuta considerevolmente a rompere la catena di trasmissione.

Gli Stati membri dovrebbero permettere il viaggio nell'UE a quelle persone che hanno ricevuto, almeno 14 giorni prima dell'arrivo, l'ultima dose raccomandata di un vaccino che ha ricevuto l'autorizzazione alla commercializzazione nell'UE.

(...)

Fino a quando il certificato verde digitale non sarà operativo, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di accettare i certificati provenienti da paesi non UE sulla base del diritto nazionale, tenendo conto della capacità di verificare l'autenticità, la validità e l'integrità del certificato e se contiene tutti i dati pertinenti.

(...)

Eliminazione completa delle restrizioni ai viaggi non essenziali da più paesi

I viaggi non essenziali, indipendentemente dallo stato di vaccinazione individuale, sono attualmente consentiti da 7 paesi con una buona situazione epidemiologica. Questo elenco viene deciso dal Consiglio sulla base di criteri epidemiologici contenuti nell'attuale raccomandazione.

La Commissione propone di modificare i criteri per tenere conto delle prove crescenti dell'impatto positivo delle campagne di vaccinazione. La proposta è di aumentare la soglia del tasso cumulativo di 14 giorni di notifica dei casi di COVID-19 da 25 a 100. Questo rimane considerevolmente al di sotto dell'attuale media UE, che è superiore a 420.

(...)

La raccomandazione del Consiglio sulla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali nell'UE si riferisce all'ingresso nell'UE. Nel decidere se le restrizioni sui viaggi non essenziali possono essere revocate per uno specifico paese non UE, gli Stati membri dovrebbero tenere conto della reciprocità concessa ai paesi UE.

(...)

La raccomandazione del Consiglio riguarda tutti gli Stati membri (eccetto l'Irlanda), nonché i 4 Stati non UE che hanno aderito allo spazio Schengen: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Ai fini della restrizione di viaggio, questi paesi sono coperti in modo simile agli Stati membri.

D) Il tasso bisettimanale cumulativo di casi COVID-19 notificati su 100'000 in Svizzera ed Italia

Per concludere questo esame volante di documentazione relativa alla politica di lotta pandemica europea, occorre riferire del sito relative alla “*Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU*” (“*Mappe a sostegno della raccomandazione del Consiglio su un approccio coordinato alle misure di viaggio nell'UE*”) del *European Centre for Disease Prevention and Control* (Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie).

<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Da questo emerge che, attualmente, l'Italia ha tasso di notifica di casi a 14 giorni per 100'000 abitanti, aggiornato al 21 maggio 2021, che si situa tra 120 e i 239 casi. La Svizzera, non facendo parte dell'UE (ma facendo parte di Schengen) non è trattata nella mappa.

La Svizzera ha nelle ultime due settimane ha notificato 186 casi di Covid-19 su 100'000 abitanti.

<https://www.covid19.admin.ch/en/overview>

Il Cantone Ticino dal canto suo nelle ultime due settimane ha notificato 137 casi nelle due settimane:

<https://www.statista.com/statistics/1107264/coronavirus-covid-19-infection-rate-per-100000-people-switzerland/>

E) Schengen e il mercato interno o comune

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 (Accordo

sulla libera circolazione) e con l'Accordo sull'acquis di Schengen, approvato dall'assemblea federale ed in seguito entrato in vigore il 1° giugno 2002, ex art. 1 si prefigge, a favore dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea e della Svizzera:

- di conferire loro un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica;
- di conferire un diritto di ingresso e di soggiorno, sul territorio delle parti contraenti, alle persone che non svolgono un'attività economica nel paese ospitante; e di
- di garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali.

L'art. 2 dell'Accordo, relativo alla non discriminazione, stabilisce che i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non sono oggetto, nell'applicazione degli allegati I (Libera circolazione delle persone), II (Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale) e III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) all'accordo, ad alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità.

L'art. 3 dell'Accordo del canto suo, relativo al diritto d'ingresso, stabilisce che ai cittadini di una parte contraente è garantito il diritto di ingresso nel territorio dell'altra parte contraente conformemente a disposizione cui all'allegato I (Libera circolazione delle persone).

L'art. 1 dell'allegato I all'Accordo, relativo alle disposizioni generali sulla libera circolazione delle persone, stabilisce che "Le parti contraenti ammettono nel rispettivo territorio i cittadini dell'altra parte contraente, i membri della loro famiglia ai sensi dell'articolo 3 del presente Allegato, nonché i lavoratori distaccati ai sensi dell'art. 17 del presente Allegato dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi."

L'art. 5 dell'allegato I all'Accordo, relativo all' "Ordine pubblico", sulla libera circolazione delle persone prevede:

"I diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità."

Dunque, nel caso Covid-19, la libera circolazione può essere limitata, soltanto da misure giustificate da motivi di pubblica sanità.

L'art. 14 dell'Accordo stabilisce la costituzione di un "Comitato misto", composto dai rappresentanti delle parti contraenti, responsabile della gestione e della corretta applicazione dell'Accordo. Esso formula raccomandazioni a tal fine e prende decisioni nei casi previsti dall'Accordo. Il Comitato misto si pronuncia all'unanimità. In caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale, il Comitato misto si riunisce, su richiesta di una delle parti contraenti, al fine di esaminare le misure adeguate a porre rimedio alla situazione.

Nell'articolo apparso il 21 maggio 2021 sul sito del Consiglio d'Europa intitolato: "*COVID-19: Il Coreper (Il Comitato dei rappresentanti permanenti) approva l'accordo politico sul certificato digitale COVID dell'UE per facilitare la libera circolazione*" è stato indicato quanto segue:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/21/covid-19-coreper-endorses-political-agreement-on-the-eu-digital-covid-certificate-to-facilitate-free-movement/>

Il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper) ha dato oggi il suo sostegno unanime all'accordo politico raggiunto con il Parlamento europeo il 20 maggio sul certificato digitale COVID dell'UE.

L'obiettivo è quello di facilitare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19, fornendo la prova che una persona è stata vaccinata contro il COVID-19, ha ricevuto un risultato negativo del test o è guarita dal COVID-19. Il certificato, che sarà in uso dal 1° luglio, sarà disponibile in formato digitale e cartaceo, conterrà un codice QR e sarà rilasciato gratuitamente. Non è una precondizione per l'esercizio dei diritti di libera circolazione e non è un documento di viaggio.

(...)

Il quadro giuridico del certificato consiste in due proposte legislative che sono state presentate dalla Commissione europea il 17 marzo.

La prima proposta riguarda i cittadini dell'UE e i loro familiari e la seconda i cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nell'area Schengen.

Secondo le proposte sarà possibile usare il certificato in tutti gli stati membri dell'UE, così come in Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Il certificato sarà anche aperto a iniziative sviluppate a livello globale.

Il Consiglio ha adottato la sua posizione negoziale il 14 aprile, mentre il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione il 29 aprile. Dopo quattro triloghi e diverse riunioni tecniche, l'accordo politico interistituzionale è stato raggiunto il 20 maggio.

La Raccomandazione del Consiglio del 19 maggio 2021 che modifica la raccomandazione (UE) 2020-912 del Consiglio relativa alla limitazione temporanea dei viaggi non essenziali nell'UE e all'eventuale revoca di tale limitazione, si estende allo "spazio UE+" e comprende tutti gli Stati membri (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) così come i quattro Stati associati a Schengen, tra i quali la Svizzera, oltre all'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, recita:

(...)

Per quanto riguarda la Svizzera, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE8, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/20/covid-19-council-updates-recommendation-on-restrictions-to-travel-from-third-countries/>

Nel sito della Regione Piemonte di informativa a chiunque faccia ingresso nel suo territorio, si può leggere quanto segue:

Attenzione:

per chi proviene dai paesi dell'Unione Europea e dell'area Schengen, oltre che dalla Gran Bretagna e da Israele, non è più prevista la quarantena. Per entrare bisognerà avere un test molecolare o antigenico negativo effettuato nelle 48 ore precedenti. Chi non presenta l'esito del tampone dovrà effettuare una quarantena di 10 giorni e un tampone al termine dell'isolamento.

Per limitare la diffusione dei contagi del virus e delle sue varianti, la Regione, sulla scorta del parere del gruppo di lavoro dei propri epidemiologi, rafforza e intensifica la sorveglianza sanitaria, attraverso il controllo e il tracciamento di quei viaggiatori che rientrano in Piemonte dai Paesi a rischio anche con mezzi diversi dall'aereo, quindi auto, treni, autobus navette, o con voli nazionali.

Chiunque rientri, anche con questi mezzi, ha l'obbligo di dichiarare se abbia soggiornato nei 14 giorni precedenti in uno dei paesi a rischio.

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/coronavirus-piemonte/coronavirus-rientro-italia-dallestero-istruzioni-operative>

Nel contesto della COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un percorso comune per una riapertura sicura e duratura, del 17 marzo 2021 il Consiglio d'Europa, con riferimento al mercato comune (single market), ha considerato:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0129>

(...)

Il controllo della pandemia di COVID-19 ha richiesto una serie di restrizioni senza precedenti. Queste restrizioni continuano ad avere un costo elevato e sempre crescente per gli individui, le famiglie, le comunità e le imprese. Con il rischio di varianti emergenti, alcuni Stati membri hanno esteso o imposto nuove restrizioni, causando disagi ai cittadini e alle catene di approvvigionamento. È necessario creare le condizioni in tutto il mercato unico per consentire una riapertura sicura e coordinata, in modo che i cittadini possano godere pienamente dei loro diritti e che l'attività economica e sociale possa tornare. Questo ci darà le fondamenta di una forte salute pubblica su cui possiamo lanciare la ripresa di cui i cittadini e le imprese hanno così tanto bisogno.

(...)

La presente comunicazione invita gli Stati membri ad adottare un approccio coordinato alla riapertura sicura e definisce i passi e gli strumenti da adottare per raggiungere questo obiettivo comune. Ogni passo verso la riapertura sarà più efficace e più convincente se preso come parte di un approccio a livello europeo alla riapertura sicura e sostenibile, un approccio che promuove l'obiettivo di eliminare le restrizioni all'interno di una serie di misure comuni basate su una chiara comprensione di come garantire e mantenere un'efficace soppressione del virus. La riapertura richiederà più tempo, costerà di più e sarà

meno sostenibile se gli Stati membri non lavorano insieme; inoltre la riapertura in modo coordinato assicura la continuità del mercato interno che è inestricabilmente legato alla vita economica e sociale degli europei e di coloro che interagiscono con loro, sia da una dimensione commerciale ed economica che attraverso la mobilità. La nostra interdipendenza significa che, finché alcuni Stati membri applicano restrizioni, ci saranno limitazioni su quanto altri Stati membri possano riaprire con successo.

(...)

La Commissione sta anche adottando una proposta "gemella" per il rilascio del certificato verde elettronico ai cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente negli Stati membri e che sono autorizzati a viaggiare nell'UE. Se tale cittadino di un paese terzo è in possesso di un certificato che sia una prova di vaccinazione sufficientemente affidabile o che sia stato rilasciato nell'ambito di un sistema interoperabile con il quadro di fiducia del certificato verde elettronico, ciò faciliterebbe i viaggi all'interno dell'UE.

Una parte importante della riapertura sarà quella di permettere ai cittadini di paesi terzi di viaggiare in sicurezza nell'UE. Il turismo e altri viaggi dall'esterno dell'UE sono una caratteristica importante dell'apertura dell'UE e dovrebbero mirare allo stesso obiettivo di apertura sicura delle altre attività. Un quadro è già in atto con la raccomandazione che identifica i paesi la cui epidemiologia situazione epidemiologica è tale che i viaggi non essenziali verso l'UE sono possibili. Il Consiglio dovrebbe rimanere attento all'evoluzione della situazione nei paesi al di fuori dell'UE, e in particolare laddove la ridotta incidenza del COVID-19 può essere vista come una riduzione sostenibile, per esempio grazie alla diffusa vaccinazione con vaccini di dimostrata efficacia. Un altro fattore importante sarebbe un basso livello di varianti preoccupanti in un paese terzo.

(...)

L'UE dovrebbe anche riflettere sull'opportunità di consolidare il successo di altre misure di emergenza adottate nell'ultimo anno, come il sistema delle corsie verdi, in un quadro che possa essere attivato in risposta a qualsiasi nuova crisi. La prossima strategia Schengen offrirà anche l'opportunità di mettere in atto una solida pianificazione di emergenza e meccanismi di coordinamento per le misure relative alle frontiere interne ed esterne, facendo tesoro dell'esperienza della crisi e della necessità di limitare, per quanto possibile, ogni possibile interruzione della libera circolazione e del funzionamento del mercato unico.

Nella RACCOMANDAZIONE (UE) 2020/912 DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2020 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione, ha precisato quanto segue:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0912>

(...)

8) La presente raccomandazione non pregiudica la responsabilità degli Stati membri di continuare ad applicare l'articolo 6 del codice frontiere Schengen (7) che stabilisce le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi. In particolare, gli Stati membri mantengono la responsabilità di valutare, caso per caso, se un cittadino di un paese

terzo debba essere considerato portatore di una minaccia per la salute pubblica. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero assicurare una stretta cooperazione tra i corpi delle guardie di frontiera e i fornitori di servizi di trasporto.

(9) I controlli di frontiera sono nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne vengono effettuati, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito i controlli alle frontiere interne. Gli Stati membri dovrebbero pertanto assicurare il coordinamento delle misure adottate alle frontiere esterne al fine di garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen. A tal fine gli Stati membri dovrebbero avviare la revoca della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE in modo coordinato. In una prima fase tale revoca dovrebbe applicarsi alle persone residenti dei paesi terzi elencati nell'allegato I della presente raccomandazione. L'elenco dovrebbe essere aggiornato periodicamente.

(10) Per decidere in merito all'eventuale revoca della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE si dovrebbe tenere conto della situazione epidemiologica all'interno dell'UE, vale a dire del numero medio di casi di COVID-19 per ogni 100'000 abitanti registrati nei 14 giorni precedenti.

(...)

(12) L'efficacia delle decisioni relative alla revoca della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE dipende dalla loro attuazione coordinata per tutte le frontiere esterne da parte degli Stati membri. Uno Stato membro non dovrebbe decidere unilateralmente di revocare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE per uno specifico paese terzo prima che gli altri Stati membri abbiano deciso in modo coordinato in merito alla revoca della restrizione di viaggio per quello specifico paese. Gli Stati membri possono tuttavia, in totale trasparenza, procedere solo progressivamente a una revoca delle restrizioni di viaggio nei confronti dei paesi elencati nell'allegato I.

(...)

(16) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE (10), in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio (11).

(...)

(18) Lo status giuridico della presente raccomandazione, come ricordato nei considerando da 13 a 17, non pregiudica la necessità che tutti gli Stati membri, nell'interesse del buon funzionamento dello spazio Schengen, decidano in modo coordinato la soppressione delle restrizioni ai viaggi non essenziali nell'UE,

(...)

Raccomandazioni:

(...)

5. Se a un paese terzo continuano ad applicarsi le restrizioni temporanee di viaggio, dalla restrizione di viaggio dovrebbero essere esentate le seguenti categorie di persone, a prescindere dallo scopo del viaggio:

a) cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del TFUE e cittadini di paesi terzi che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione, nonché i loro familiari (15);

b) cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (16) e persone che beneficiano del diritto di soggiorno in virtù di altre direttive dell'UE o del diritto nazionale, o che sono in possesso di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata, nonché i loro familiari.

Tuttavia gli Stati membri possono adottare misure opportune, ad esempio imporre a tali persone di sottoporsi ad autoisolamento o a misure analoghe qualora rientrino da un paese terzo per il quale è mantenuta la restrizione temporanea di viaggio, a condizione che essi impongano gli stessi obblighi ai propri cittadini.

Inoltre, dovrebbero essere consentiti i viaggi essenziali per le categorie specifiche di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale di cui all'allegato II. Gli Stati membri possono introdurre misure di sicurezza supplementari per tali viaggiatori, in particolare se provenienti da una regione ad alto rischio.

Il Consiglio può riesaminare l'elenco di categorie specifiche di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale di cui all'allegato II, in stretta consultazione con la Commissione, in funzione di considerazioni di ordine sociale ed economico e della valutazione complessiva dell'evoluzione della situazione epidemiologica, sulla base della metodologia, dei criteri e delle informazioni di cui sopra.

6. Al fine di revocare la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE per quanto riguarda i paesi terzi elencati nell'allegato I, si dovrebbe altresì tenere conto, caso per caso e a scadenze regolari, della reciprocità.

7. Uno Stato membro non dovrebbe decidere di revocare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE per uno specifico paese terzo prima che la revoca di tale restrizione sia stata coordinata in linea con la presente raccomandazione.

(...)

Da ultimo, nel contesto delle RACCOMANDAZIONI (UE) 2020/1475 DEL CONSIGLIO del 13 ottobre 2020 su un approccio coordinato alla limitazione della libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, relativamente al mercato interno il Consiglio d'Europa ha rilevato:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1475>

(...)

(17) Le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere prese in considerazione solo quando gli Stati membri hanno prove sufficienti per giustificare tali restrizioni in termini di benefici per la salute pubblica e hanno ragionevoli motivi per credere che le restrizioni sarebbero efficaci.

(18) Per limitare le perturbazioni del mercato interno e della vita familiare mentre la pandemia è in corso, i viaggiatori con una funzione o un bisogno essenziale, come i lavoratori o i lavoratori autonomi che esercitano professioni critiche, i lavoratori transfrontalieri, i lavoratori dei trasporti o i fornitori di servizi di trasporto, i marittimi e le persone che viaggiano per motivi commerciali o familiari imperativi, compresi i membri di famiglie transfrontaliere che viaggiano regolarmente, non dovrebbero essere sottoposti a quarantena.

(...)

Qualsiasi restrizione alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione messa in atto per limitare la diffusione del COVID-19 dovrebbe essere basata su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica. È necessario che tali limitazioni siano applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, in particolare la proporzionalità e la non discriminazione. Le misure adottate non dovrebbero quindi andare oltre quanto strettamente necessario per salvaguardare la salute pubblica.

(...)

(Principi generali)

2. Qualsiasi restrizione di questo tipo dovrebbe essere revocata non appena la situazione epidemiologica lo consenta.

3. Non ci possono essere discriminazioni tra gli Stati membri, ad esempio applicando norme più generose ai viaggi da e verso uno Stato membro vicino rispetto ai viaggi da e verso altri Stati membri nella stessa situazione epidemiologica.

4. Le restrizioni non possono essere basate sulla nazionalità della persona interessata, ma dovrebbero essere basate sul luogo o sui luoghi in cui la persona si trovava nei 14 giorni precedenti l'arrivo.

5. Gli Stati membri dovrebbero sempre ammettere i propri cittadini e i cittadini dell'Unione e i loro familiari residenti nel loro territorio, e dovrebbero facilitare un rapido transito attraverso i loro territori.

6. Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione alle specificità delle regioni transfrontaliere, delle regioni ultraperiferiche, delle exclavi e delle zone geograficamente isolate e alla necessità di cooperare a livello locale e regionale.

(...)

Coordinamento tra gli Stati membri

14. Gli Stati membri che intendono applicare restrizioni alle persone che viaggiano verso o da una zona classificata diversa da "verde" ai sensi del punto 10, sulla base

dei propri processi decisionali, dovrebbero informare lo Stato membro interessato prima dell'entrata in vigore. Si dovrebbe prestare particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera, alle regioni ultraperiferiche, alle exclavi e alle zone geograficamente isolate. Anche gli altri Stati membri e la Commissione dovrebbero essere informati dell'intenzione prima dell'entrata in vigore. Se possibile, l'informazione dovrebbe essere data 48 ore prima.

Per informare gli altri Stati membri e la Commissione, gli Stati membri dovrebbero utilizzare le reti di comunicazione stabilite, compresa la rete di risposta integrata alle crisi politiche (IPCR). I punti di contatto IPCR dovrebbero assicurare che le informazioni siano trasmesse senza indugio alle rispettive autorità competenti.

15. Gli Stati membri dovrebbero informare immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione della revoca o dell'attenuazione di qualsiasi misura restrittiva precedentemente introdotta, che dovrebbe entrare in vigore il più presto possibile.

16. Le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere revocate quando una zona è nuovamente classificata come "verde" ai sensi del punto 10, purché siano trascorsi almeno 14 giorni dalla loro introduzione.

(...)

Comunicazione e informazione al pubblico

25. Gli Stati membri dovrebbero fornire alle parti interessate e al pubblico in generale informazioni chiare, complete e tempestive su eventuali restrizioni alla libera circolazione, su eventuali requisiti di accompagnamento (ad esempio test negativi per l'infezione da COVID-19 o moduli di localizzazione dei passeggeri), nonché sulle misure applicate ai viaggiatori che viaggiano dalle aree a rischio il più presto possibile prima dell'entrata in vigore di nuove misure. Come regola generale, queste informazioni dovrebbero essere pubblicate 24 ore prima dell'entrata in vigore delle misure, tenendo conto che una certa flessibilità è necessaria per le emergenze epidemiologiche.

Queste informazioni dovrebbero anche essere rese disponibili sulla piattaforma web "Re-open EU", che dovrebbe contenere un riferimento incrociato alla mappa pubblicata regolarmente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie ai sensi dei punti 10 e 11.

La sostanza delle misure, la loro portata geografica e le categorie di persone a cui si applicano dovrebbero essere chiaramente descritte.

Conclusioni

I singoli Stati UE (o Schengen) di principio sono liberi di stabilire se chiedere a passeggeri informazioni atte a localizzarli, la tipologia di informazioni richieste come pure a quale tipologia di passeggeri chiederle, sotto forma di “moduli di localizzazione passeggeri”.

La partecipazione degli Stati UE ad un sistema elettronico di localizzazione di possibili contatti di Covid-19 nei confronti di coloro che hanno viaggiato tramite aeroplano, treno, nave o bus nazionalmente oppure attraverso i confini nazionali al momento è volontaria. La durata del mantenimento delle informazioni e lo scopo per le quali queste possano essere utilizzate, rispettivamente quali tipo di autorità pubbliche vi possono avere accesso, dovrebbe essere chiarita compatibilmente con le disposizioni di trattamento di dati vigenti internamente ed in Europa in base alla GDPR. Sul sito appena attivato non esiste ancora una informativa di privacy GDPR in lingua italiana.

Qualsiasi restrizione alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione messa in atto per limitare la diffusione del COVID-19 dovrebbe essere basata su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica. È necessario che tali limitazioni siano applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione ed internazionali, in particolare la proporzionalità e la non discriminazione. Le misure adottate non dovrebbero quindi andare oltre quanto strettamente necessario per salvaguardare la salute pubblica.

Le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere prese in considerazione solo quando gli Stati membri hanno prove sufficienti per giustificare tali restrizioni in termini di benefici per la salute pubblica e hanno ragionevoli motivi per credere che le restrizioni sarebbero efficaci.

Secondo l'indicazione espressa dal Consiglio d'Europa il 20 maggio u.s., affinché le restrizioni sui viaggi non essenziali siano revocate per un determinato paese terzo, secondo le nuove regole, il numero di casi di COVID-19 su 100'000 abitanti negli ultimi 14 giorni è passato da 25 a 75, tenendo conto dei progressi nella vaccinazione della popolazione contro il virus.

Sulla base dei rilievi più recenti del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, nelle ultime due settimane in Italia tale tasso si situa tra i 120 e i 239 casi per 100'000 persone, mentre in Svizzera si situa a 186 casi e il Ticino a 137.

Sia l'Italia che la Svizzera, secondo i parametri raccomandati dalla Commissione Europea, si troverebbero dunque, ancora, entrambe in “quota rossa”.

Lo strumento di “Electronic Passenger Locator Forms” o di “Moduli di localizzazione dei passeggeri” non è ancora consolidato quale metodo di politica sanitaria europea, ed attualmente sembra non essere considerato quale strumento prioritario nel contesto del progetto Re-open Europa. Manca tuttora una decisione formale del Consiglio d'Europa a proposito dei moduli di localizzazione passeggeri elettronici. Al momento è reperibile unicamente un progetto di emendamento della decisione 2017/235 relativa alle “*allerte attivate da gravi minacce transfrontaliere per la salute e per la ricerca di contatti di*

passengeri identificati attraverso i Passenger Locator Forms”, pubblicata il 25 marzo u.s., sul quale non è ancora stata presa una decisione definitiva.

L’interfaccia elettronica di ricerca messa a disposizione dal Ministero della Salute italiano è quella progettata e messa a disposizione degli Stati membri dell’UE dalla struttura parte del programma della salute dell’UE “*Healty Gateways*”. I diritti di accesso e di tutela dei relativi dati non sono immediatamente evincibili in italiano dal relativo portale in lingua italiana, mentre si trova una versione in inglese sul sito in lingua inglese.

Il Consiglio d’Europa, tramite i rappresentanti permanenti del consiglio (Coreper), il 21 maggio u.s. ha indicato di avere, quale obiettivo di base, quello di facilitare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19, fornendo la prova che una persona è stata vaccinata contro il COVID-19, ha ricevuto un risultato negativo del test o è guarita dal COVID-19. Il certificato, che sarà in uso dal 1° luglio p.v., sarà disponibile in formato digitale e cartaceo, conterrà un codice QR e sarà rilasciato gratuitamente. Non dovrebbe essere una precondizione per l’esercizio dei diritti di libera circolazione e non è un documento di viaggio.

Ciò significa che, a corto termine, il sistema per facilitare il movimento internazionale tra gli Stati facenti parte dell’Unione (e Schengen) sembra indirizzarsi piuttosto sui “certificati verdi elettronici” sviluppati dai singoli Stati e reciprocamente riconosciuti, mentre il sistema di localizzazione digitale elettronica verosimilmente non avrà ulteriore sviluppo, se non in caso di nuove pandemie o di nuove ondate, varianti o sviluppi di forti differenziali tali tra Stati che possano condurre ad applicare i meccanismi di “freno di emergenza” stabiliti nell’emendamento del 19 maggio 2021 alla raccomandazione 2020/912, da coordinare a livello EU. Non sembra che esista, allo stato attuale, un progetto di *contact-tracing* europeo o regionale.

Nel contesto del rischio che possa venga applicato il menzionato “freno di emergenza europeo” alle progressive aperture, in caso di rinvigorirsi di focolai pandemici, ogni Stato ha interesse che, progressivamente, sempre più persone siano vaccinate, oltre che si continui in modo sistematico a mantenere alta la guardia di difesa sanitaria individuale.

La decisione unilaterale della Repubblica italiana di estendere il modulo di localizzazione digitale anche nei confronti delle regioni confinanti della Svizzera, ed in particolare del Cantone Ticino, rappresenta un’assenza di reciprocità, ritenuto che la Svizzera, dal canto suo, dal profilo sanitario, permette un’incondizionata libera circolazione in Ticino a favore di coloro che provengono dalle regioni italiane della Lombardia e del Piemonte, quali regioni confinanti, senza necessità, per i provenienti da queste, di compilare il *modulo di entrata svizzero*, sia che l’entrata in Svizzera avvenga a piedi, con cicli, in automobile, treno, battello, autobus o mediante aereo. Localizzazione, invece, richiesta - estensivamente- dall’Italia, di principio, a chiunque entri, con qualsiasi mezzo, sul suo territorio anche dal Cantone Ticino quale regione confinante, oltre che dal resto della Svizzera.

I valichi di terra sono il percorso attraverso il quale passano numerosi camion, treni e bus con carichi e passeggeri internazionali e locali. I valichi di terra sono un percorso importante per i turisti che si trovano in Svizzera ed in Italia durante l’imminente stagione turistica. Le persone, specialmente quelle che risiedono nelle regioni di confine,

dovrebbero potere riprendere ad andare avanti e indietro regolarmente attraverso i valichi di terra per ragioni economiche e personali, senza necessità di essere localizzati, come già effettuato del giugno dell'anno scorso alla ripresa post prima ondata pandemica. In tale occasione era la Svizzera che aveva ritardato di qualche settimana il libero accesso al territorio italiano.

Rispetto ad altri Stati più lontani (e non confinanti) l'adozione del modulo di localizzazione digitale anche nei confronti delle regioni confinanti e dunque del Canton Ticino è incomprendibile se si considera che, a seguito ad una serie di deroghe ammesse dal Ministero della Salute italiano mediante autodichiarazione, un numero importante di persone ogni giorno entrano dall'Italia in Svizzera nel Canton Ticino per motivi di lavoro senza che, al loro ritorno in Italia, debbano esibire un tampone negativo. Tale differenziazione rappresenta un'assenza di reciprocità ed una discriminazione nei confronti delle persone che abitano in Ticino quale regione confinante.

Relativamente al modulo di localizzazione digitale italiano non sembra sussista un regime di deroga, contrariamente ai casi di deroga ammessi per il tampone negativo o la quarantena specificati dal Ministero della Salute.

Come rilevato dal Consiglio d'Europa, è necessario creare le condizioni in tutto il mercato unico per consentire una riapertura sicura e coordinata, in modo che i cittadini possano godere pienamente dei loro diritti e che l'attività economica e sociale possa tornare. Questo darà le fondamenta di una forte salute pubblica su cui possa lanciare la ripresa di cui i cittadini e le imprese hanno bisogno. La riapertura richiederà più tempo, costerà di più e sarà meno sostenibile se gli Stati membri non lavorano insieme; la riapertura in modo coordinato assicura la continuità del mercato interno che è inestricabilmente legato alla vita economica e sociale degli europei, dei vicini Schengen e di coloro che interagiscono con loro, sia da una dimensione commerciale ed economica che attraverso la mobilità. L'interdipendenza di confine tra Italia e Svizzera significa che, finché l'Italia come Stato membro UE applica restrizioni, ci saranno limitazioni su quanto altri, e la Svizzera, possano riaprire con successo.

A seguito della stretta vicinanza e conurbazione sociale ed economica esistente tra Canton Ticino, Lombardia e Piemonte (oltre che con i Cantoni Vallese e Grigioni), l'obbligo di procedere alla compilazione del modulo di localizzazione digitale frena gli spostamenti locali, a fini turistici, economici o sociali tra zone aventi una incidenza virale - regressiva- comunque simile tra i due paesi e Regioni/Cantoni.

Il progetto di formulario di localizzazione elettronico europeo, sviluppato principalmente con finalità di reperibilità nel contesto del trasporto pubblico di massa a media lunga distanza, non si addice per tracciare spostamenti attraverso valichi di frontiera terrestri a breve distanza tra famiglie e collettività già imbricate tra loro a seguito di strette relazioni transfrontaliere, economiche, di lavoro e sociali.

Le misure unilaterali adottate dalla Repubblica italiana nei confronti delle vicine comunità di frontiera elvetiche e ticinesi, per quanto non sono giustificate da una effettiva riduzione del rischio epidemico, rappresentano una ingiustificata limitazione del mercato unico e comune che lo spazio di Schengen vorrebbe invece garantire.

Per concludere, in considerazione della libertà di accesso al suolo svizzero concessa dalla Confederazione svizzera ai residenti delle regioni confinanti italiane della Lombardia e del Piemonte senza necessità di compilare il *modulo di entrata* svizzero né di presentare un tampone negativo, le decisioni unilaterali adottate dalla Repubblica italiana a partire dal 24 maggio nei confronti dei residenti nel Cantone Ticino, i quali, ogniqualvolta si rendano su territorio Italiano passando dai valichi terrestri a piedi, mediante cicli, automobile, treno, battello, autobus o aereo, devono ora dal canto loro compilare il *modulo di localizzazione digitale* italiano, oltre ad esibire un tampone negativo, violano il principio della reciprocità tra i due Stati nel contesto dell'Accordo sull'acquis di Schengen, di cui la Svizzera fa parte, e il Trattato di domicilio e Consolare tra la Svizzera e l'Italia del 22 luglio 1868, che prevede che *“reciprocamente gli Svizzeri saranno in Italia ricevuti e trattati riguardo alle persone e proprietà loro sul medesimo piede e nella medesima maniera come i nazionali.”*.

Niccolò Salvioni, Locarno, Lago Maggiore, Svizzera, il 24 maggio 2021



Where applicable, some rights reserved: