

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Cogliere appieno i vantaggi dei certificati COVID digitali dell'UE:
sostenere la libera circolazione dei cittadini e la ripresa del settore del trasporto aereo attraverso
orientamenti e raccomandazioni per gli Stati membri dell'UE**

(2021/C 313/02)

1. Introduzione

Il certificato COVID digitale dell'UE ⁽¹⁾ (*EU Digital COVID Certificate - DCC UE*) è entrato in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione europea il 1° luglio 2021. È stato così introdotto con successo un sistema digitale dell'UE per rilasciare, verificare e accettare, senza nessun addebito, certificati che attestano l'avvenuta vaccinazione, il risultato negativo a un test per la SARS-COV-2 o la guarigione dalla COVID-19. La Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio, nonché le autorità nazionali, lavorando di concerto, hanno istituito ex novo un sistema per contribuire a ripristinare la libera circolazione all'interno dell'Unione e sono riusciti a renderlo operativo in tempi record. Unitamente all'efficace campagna vaccinale, che è una pietra miliare nella lotta contro la pandemia, il certificato COVID digitale dell'UE avrà un considerevole impatto positivo sulla vita quotidiana dei cittadini e dei residenti dell'UE. Ad esso si aggiungono altre iniziative che aiutano i cittadini ad esercitare il loro diritto alla libera circolazione, come l'approccio comune alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 concordato nella raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio ⁽²⁾ e la mappa con codice cromatico «a semaforo» pubblicata settimanalmente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie ⁽³⁾, la «piattaforma informativa Re-open EU» ⁽⁴⁾ e il marchio europeo di sicurezza sanitaria COVID-19 per le strutture turistiche ⁽⁵⁾.

Sono trascorsi appena quattro mesi da quando la Commissione europea ha presentato la sua proposta legislativa volta a rendere operativo il certificato COVID digitale dell'UE, evidenziando ancora una volta il reale valore aggiunto della cooperazione a livello europeo. Ciò è stato possibile grazie all'impegno e alla dedizione dei legislatori dell'UE e degli esperti tecnici a livello europeo e nazionale, in ciascuno Stato membro e nel settore pertinente. Il certificato COVID digitale dell'UE sta stabilendo nuovi record anche per quanto riguarda la sua diffusione: sono già stati rilasciati oltre 270 milioni di certificati digitali, il che dimostra il forte interesse per il suo utilizzo. I certificati sono già interoperabili in oltre 30 paesi. Grazie alla messa in funzione del certificato COVID digitale dell'UE, siamo molto più vicini al conseguimento dell'obiettivo generale di agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione durante la pandemia di COVID-19, stabilito nei regolamenti relativi al certificato COVID digitale dell'UE.

Il certificato COVID digitale dell'UE è stato introdotto in un momento in cui quasi due terzi della popolazione adulta dell'Unione ha ricevuto almeno una dose di vaccino contro la COVID-19 e l'Unione dispone ormai di dosi di vaccino sufficienti a raggiungere il suo obiettivo di vaccinare completamente almeno il 70 % della popolazione adulta prima della fine dell'estate 2021.

Il trasporto aereo è uno dei primi casi d'uso su vasta scala del certificato COVID digitale dell'UE. All'inizio del mese di luglio 2021 il traffico aereo era aumentato del 20 % e si prevedeva che, nel corso dello stesso mese, avrebbe superato il 60 % dei livelli di traffico registrati nel 2019 ⁽⁶⁾. I volumi di traffico aereo continuano ad aumentare progressivamente nel corso dell'estate, dato che i cittadini e i residenti dell'UE sono desiderosi di godere nuovamente della libertà di circolazione per andare in vacanza, visitare amici e parenti o spostarsi per motivi di lavoro. Si prevede che i settori dei viaggi e del turismo beneficeranno enormemente della diffusione del certificato. Il rapido aumento dei viaggi aerei testimonia che il certificato COVID digitale dell'UE può rafforzare la ripresa pur mantenendo la pandemia sotto controllo. Allo stesso tempo, dato il maggior numero di passeggeri del trasporto aereo, è necessario che tutti gli attori coinvolti garantiscano un'attuazione senza intoppi, in particolare per quanto riguarda la verifica dei certificati. Come illustrato di seguito, da un'indagine della Commissione è emerso che attualmente vi sono 15 diverse combinazioni di

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (GU L 211 del 15.6.2021, pag. 1) e regolamento (UE) 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (GU L 211 del 15.6.2021, pag. 24).

⁽²⁾ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3).

⁽³⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

⁽⁴⁾ <https://reopen.europa.eu/it>

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/growth/content/new-european-tourism-covid-19-safety-seal-available_it

⁽⁶⁾ Eurocontrol, *Daily traffic variation, Network Manager Area*, 8 luglio 2021 (<https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html?ectl-public>).

verifica del certificato COVID digitale dell'UE, alcune delle quali sembrano comportare duplicazioni evitabili. Come indicato nel protocollo dell'AESA e dell'ECDC per la sicurezza sanitaria del trasporto aereo in relazione alla COVID-19, se la verifica è stata completata in modo affidabile prima della partenza non sussistono motivi medici per procedere a ulteriori controlli dello stesso certificato in una fase successiva del viaggio. Un approccio coordinato contribuirebbe ad evitare potenziali pressioni sui sistemi di trasporto aereo e consentirebbe di usufruire appieno dei vantaggi offerti dal certificato COVID digitale dell'UE in termini sia di politica sanitaria sia di comodità e sicurezza sanitaria dei singoli viaggiatori.

Il numero di viaggi aerei da e verso i paesi terzi continua a essere ridotto. Sebbene sia stato sviluppato principalmente per agevolare gli spostamenti all'interno dell'Unione, il certificato COVID digitale dell'UE possiede il potenziale per diventare lo standard mondiale che facilita i viaggi internazionali. Sin dagli esordi il sistema è stato concepito come una soluzione «open source» per contribuire alla lotta congiunta contro la pandemia.

Tutti i partner dello Spazio economico europeo (SEE) e la Svizzera sono già integrati nel sistema del certificato COVID digitale dell'UE ⁽⁷⁾. Come previsto nel regolamento, la Commissione partecipa inoltre attivamente ai lavori multilaterali sui certificati digitali, in particolare con l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), per garantire standard elevati e interoperabilità. Inoltre molti partner internazionali si sono rivolti all'UE a livello bilaterale per saperne di più sul sistema del certificato COVID digitale dell'UE. Tutte le specifiche tecniche sono disponibili al pubblico ⁽⁸⁾ e la Commissione europea sta già collaborando con i partner internazionali interessati che desiderano introdurre un sistema di verifica sicuro per i certificati COVID digitali e avvalersi del sistema dell'UE.

2. Verifica del certificato COVID digitale dell'UE nel contesto del trasporto aereo

Il certificato COVID digitale dell'UE mira a facilitare il titolare nell'esercizio del suo diritto alla libera circolazione ⁽⁹⁾ durante la pandemia di COVID-19 e fornisce agli Stati membri uno strumento affidabile per verificare il rispetto delle restrizioni alla libera circolazione attuate in risposta alla pandemia di COVID-19 ⁽¹⁰⁾.

La verifica sicura è una delle principali caratteristiche del certificato COVID digitale dell'UE. Spetta agli Stati membri dell'UE, all'interno del quadro stabilito dal regolamento (UE) 2021/953 ⁽¹¹⁾, decidere se, quando e in che modo i certificati COVID digitali dell'UE debbano essere sottoposti a verifica. Un approccio coordinato potrebbe contribuire a razionalizzare questo processo. Gli Stati membri dell'UE impiegano modalità diverse nello svolgimento di tale verifica al fine di attuare determinate misure di sanità pubblica, come i requisiti di ingresso per i viaggi transfrontalieri. L'articolo 3, paragrafo 9, del regolamento (UE) 2021/953 stabilisce che gli operatori di servizio di trasporto passeggeri transfrontalieri incaricati della verifica garantiscono che la verifica del certificato COVID digitale dell'UE sia integrata nel funzionamento delle infrastrutture di trasporto transfrontaliere, quali aeroporti, porti, stazioni ferroviarie e autostazioni, se del caso.

È di fondamentale importanza che gli Stati membri informino rapidamente i cittadini e gli operatori in merito alle misure adottate per revocare o introdurre restrizioni ai viaggi. Gli Stati membri che aderiscono alla rete eHealth, sostenuta dalla Commissione, hanno concordato una serie di orientamenti ⁽¹²⁾ per codificare le norme di convalida che contribuirebbero in modo significativo al processo di verifica.

Insieme all'obbligo di compilazione dei moduli di localizzazione dei passeggeri (PLF) introdotto dagli Stati membri dell'UE, la verifica digitale dei certificati digitali è intesa a evitare strozzature, riducendo così eventuali assembramenti e tempi di attesa negli aeroporti, in particolare nelle ore di punta. Gli assembramenti dovrebbero essere evitati per ridurre il rischio di potenziali infezioni da COVID-19. Le modalità e i tempi specifici della verifica incideranno sulla misura in cui le strozzature vengono evitate. Finora gli aeroporti e le compagnie aeree hanno adottato misure per gestire il crescente flusso di passeggeri, ad esempio riaprendo i terminal chiusi e aumentando il numero di addetti agli sportelli

⁽⁷⁾ I certificati di vaccinazione, di guarigione e per i test in relazione alla COVID-19 emessi dalla Svizzera in conformità all'ordinanza svizzera sui certificati COVID-19 sono già trattati come equivalenti a quelli rilasciati a norma del regolamento (UE) 2021/953, conformemente alla decisione di esecuzione (UE) 2021/1126 della Commissione, dell'8 luglio 2021, che stabilisce l'equivalenza dei certificati COVID-19 rilasciati dalla Svizzera ai certificati rilasciati a norma del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 243 del 9.7.2021, pag. 49).

⁽⁸⁾ Le specifiche relative al certificato COVID digitale dell'UE riguardanti la struttura dei dati e i meccanismi di codifica, compreso il codice QR, atto a garantire che tutti i certificati (digitali o in versione cartacea) possano essere letti e verificati, sono disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_it

⁽⁹⁾ Come stabilito all'articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e attuato dalla direttiva 2004/38/CE.

⁽¹⁰⁾ Considerando 6 del regolamento (UE) 2021/953.

⁽¹¹⁾ Conformemente all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2021/953, i dati personali inclusi nei certificati COVID digitali dell'UE devono essere trattati dalle autorità competenti dello Stato membro di destinazione o di transito, o dagli operatori di servizi di trasporto passeggeri transfrontalieri tenuti, a norma del diritto nazionale, ad attuare determinate misure di sanità pubblica durante la pandemia di COVID-19, unicamente per verificare e comprovare lo stato di vaccinazione, il risultato del test o la guarigione del titolare. A tal fine, i dati personali sono limitati allo stretto necessario. I dati personali consultati a norma di tale paragrafo non sono conservati. A norma del considerando 30 del regolamento, se i cittadini dell'Unione o i loro familiari non sono in possesso di un certificato di vaccinazione conforme ai requisiti del regolamento, occorre dare loro ogni ragionevole possibilità di dimostrare con altri mezzi che dovrebbero beneficiare della revoca delle pertinenti restrizioni alla libera circolazione concessa da uno Stato membro ai titolari di certificati di vaccinazione.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/eu-dcc_validation-rules_en.pdf

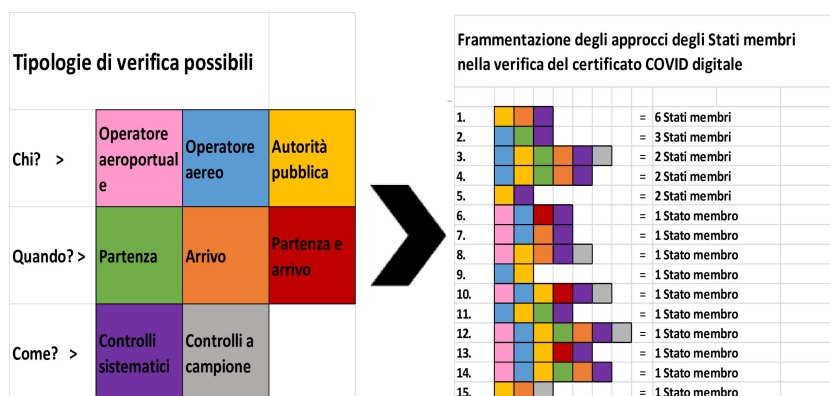
di accettazione delle compagnie aeree o ai banchi informazioni. In tal modo è stato possibile gestire il primo aumento del numero di passeggeri; sussiste tuttavia il rischio che più avanti, nel corso dell'estate 2021, le capacità non siano sufficienti. È probabile che gli aeroporti già congestionati nel 2019 raggiungano il loro limite di capacità con il 50 %-60 % dei livelli di traffico del 2019. Sebbene finora non si sia ancora verificata una congestione significativa, già dall'inizio del mese di luglio 2021 gli aeroporti dell'UE registrano il 45 % circa dei volumi di traffico aereo del 2019. Una gestione dei passeggeri fluida, senza interruzioni, consentirà agli operatori di far fronte all'aumento del traffico aereo di passeggeri nelle settimane a venire.

In alcuni Stati membri dell'UE gli operatori delle compagnie aeree svolgono la verifica dei certificati COVID digitali dell'UE ed è quindi importante che siano dotati del software a tale scopo necessario. Secondo una recente indagine condotta dall'Airports Council International Europe (ACI Europe), le principali problematiche incontrate dagli operatori sono la moltiplicazione dei controlli (64 %) e la verifica nelle strutture aeroportuali (54 %). Nella stessa indagine l'82 % degli operatori ha dichiarato che i certificati COVID digitali dell'UE non sono sottoposti a verifica all'esterno dell'area aeroportuale, prima della partenza (13). In alcuni Stati membri dell'UE alcune norme sono tuttora divergenti rispetto agli orientamenti altrimenti emanati dalla rete eHealth e adottati in tutta l'UE.

Da un'indagine condotta tra gli Stati membri dell'UE in merito alle modalità di verifica del certificato COVID digitale dell'UE per i viaggi aerei è emerso che attualmente il processo di verifica è organizzato in 15 modi diversi. Alcuni Stati membri dell'UE hanno deciso, ad esempio, di affidare agli aeroporti la responsabilità di verificare il certificato COVID digitale dell'UE, mentre altri hanno imposto tale obbligo alle compagnie aeree, e altri ancora ad entrambi. Molti Stati membri dell'UE hanno inoltre scelto di assegnare alle autorità pubbliche il compito di verificare il certificato COVID digitale dell'UE dei passeggeri in arrivo. Sebbene sia stato sviluppato, tra l'altro, quale strumento per agevolare spostamenti senza ostacoli, in particolare all'interno dello spazio Schengen, è importante sottolineare che il certificato COVID digitale dell'UE non è un documento di viaggio né un prerequisito per viaggiare (14).

Figura 1

Differenti approcci degli Stati membri in relazione alla verifica del certificato COVID digitale dell'UE nel settore del trasporto aereo



Il mercato unico del trasporto aereo dell'UE necessita del certificato COVID digitale dell'UE quale strumento per far fronte all'aumento dei flussi di passeggeri nei mesi estivi del 2021 e durante la ripresa. Dopo aver operato insieme con successo per rendere operativo il certificato COVID digitale dell'UE, il passo successivo deve essere quello di agevolare ulteriormente la sicurezza e la continuità degli spostamenti durante la pandemia.

Il 28 giugno 2021 i servizi della Commissione europea hanno pubblicato raccomandazioni operative contenute in una nota informativa dal titolo *Making the most of the EU Digital COVID Certificates in aviation: Recommendations and guidance for Member States* (15). Il 30 giugno 2021 la rete eHealth, di cui fanno parte esperti nazionali in materia di salute, ha adottato un documento di orientamento (16) che definisce gli elementi tecnici e operativi per l'utilizzo dei certificati COVID digitali dell'UE nel settore del trasporto aereo. Il documento presenta varie opzioni di verifica, possibili a livello sia giuridico (dal punto di vista della protezione dei dati dell'UE, nel pieno rispetto del GDPR dell'UE (17)) sia tecnico.

(13) L'indagine ha coinvolto 27 operatori e 92 aeroporti situati in 19 paesi europei (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria). Tali aeroporti gestiscono il 58 % del numero totale di passeggeri dello spazio UE+SEE+CH.

(14) Esso mira a facilitare l'esercizio del diritto di circolare e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri stabilendo un quadro comune vincolante e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri. Detto quadro comune dovrebbe contribuire ad agevolare, in modo coordinato, la revoca graduale delle restrizioni alla libera circolazione messe in atto dagli Stati membri, conformemente al diritto dell'Unione, per limitare la diffusione del SARS-CoV-2. In ogni caso, a norma del punto 12 della raccomandazione 2020/1475 del Consiglio, gli Stati membri non dovrebbero limitare la libera circolazione delle persone che viaggiano da o verso le zone di un altro Stato membro classificate come «verdi». Pertanto tali persone non dovrebbero essere tenute a esibire un certificato COVID digitale dell'UE.

(15) https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-06-28-eu-digital-covid-certificates-in-aviation_en

(16) https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_air-transport_en.pdf

(17) Regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR).

La presente comunicazione mira a fornire principi generali, pratiche ottimali, raccomandazioni e orientamenti per gli Stati membri dell'UE al fine di agevolare la verifica dei certificati COVID digitali dell'UE nel settore del trasporto aereo man mano che si entra nel vivo della stagione turistica estiva e oltre. In un primo tempo ciò riguarderà sostanzialmente il settore del trasporto aereo, ma dovrebbe essere gradualmente adottato da altri modi di trasporto (ad es. traghetti, navi da crociera, trasporto ferroviario e stradale), ove possibile e tenuto conto delle rispettive specificità.

3. Approccio raccomandato

La presente sezione illustra una serie di raccomandazioni e di orientamenti destinati agli Stati membri dell'UE. Anche alle compagnie aeree e agli aeroporti, essendo l'interfaccia più vicina ai passeggeri, spetteranno un ruolo importante e la responsabilità di realizzare appieno i benefici derivanti dal certificato COVID digitale dell'UE nel settore del trasporto aereo.

Il regolamento 2021/953 specifica che, fatta salva la competenza degli Stati membri dell'UE di imporre restrizioni per motivi di salute pubblica, qualora accettino il certificato COVID digitale dell'UE essi si astengono dall'imporre ulteriori restrizioni alla libera circolazione, quali ulteriori test 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. La raccomandazione 2020/1475 specifica che, nell'adottare e applicare restrizioni alla libera circolazione, gli Stati membri dell'UE dovrebbero rispettare i principi del diritto dell'UE, segnatamente la proporzionalità e non discriminazione, e dovrebbero agire in modo coordinato.

Al fine di garantire maggiore chiarezza per i passeggeri e un'esperienza di viaggio senza intoppi e interruzioni, tutti gli operatori coinvolti nel processo di verifica devono essere pienamente consapevoli del loro ruolo e delle azioni che sono chiamati a svolgere. Per un'attuazione agevole del certificato COVID digitale dell'UE è essenziale che tutti gli Stati membri dell'UE forniscano ai portatori di interessi pertinenti e al grande pubblico informazioni chiare, complete e tempestive su eventuali restrizioni alla libera circolazione. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero assicurarsi che le informazioni pubblicate sul sito web «Re-open EU» siano complete, aggiornate e facili da comprendere, per quanto riguarda sia gli Stati membri dell'UE sia i paesi terzi.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre aggiornare e pubblicare in piena trasparenza le norme di convalida applicabili. Le norme dovrebbero essere pubblicate sul gateway dedicato ai certificati COVID digitali dell'UE, che ne sostiene la funzionalità e distribuisce informazioni alle app di verifica e *wallet*, nonché rese disponibili sul sito Re-open EU. A fini di trasparenza, le norme dovrebbero comprendere chiaramente tutte le informazioni pertinenti, come gli elenchi dei vaccini per i quali si accettano i certificati. Le informazioni attualmente pubblicate dagli Stati membri non sempre sono chiare per i passeggeri.

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che le compagnie aeree, il personale aeroportuale o altri operatori autorizzati a verificare i certificati COVID digitali dell'UE siano pienamente informati sull'importanza del loro ruolo e sulle azioni che sono chiamati a svolgere. Tali informazioni dovrebbero inoltre essere messe a disposizione del pubblico, in modo che i passeggeri siano informati riguardo ai punti in cui possono aspettarsi verifiche pertinenti.

- Raccomandazione n. 1: gli Stati membri dell'UE dovrebbero fornire agli operatori e ai viaggiatori informazioni complete, comprensibili e tempestive in merito ai requisiti e ai processi di verifica.
- Raccomandazione n. 2: gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che le informazioni pubblicate sul sito web Re-open EU siano complete, aggiornate e facili da comprendere.

Lo sviluppo di certificati COVID digitali dell'UE interoperabili segna una svolta senza precedenti, tesa a evitare un mosaico di singoli certificati digitali basati su specifiche tecniche diverse in ciascuno Stato membro dell'UE. Gli Stati membri dell'UE hanno approvato, tramite la rete eHealth, un documento di orientamento sulle norme di convalida per il certificato COVID digitale dell'UE al fine di consentire non solo la verifica dell'autenticità del certificato, ma anche la sua conformità alle corrispondenti norme di viaggio. Qualora gli operatori delle compagnie aeree o degli aeroporti siano tenuti a verificare i certificati COVID digitali dell'UE, gli Stati membri dell'UE dovrebbero pubblicare e mantenere aggiornate le norme di convalida. Sebbene debba essere prevista la possibilità di presentare di persona il certificato COVID digitale dell'UE nell'aeroporto di partenza e di effettuare la verifica manuale delle norme operative applicabili, gli operatori e le autorità dovrebbero promuovere i processi di verifica elettronica delle norme operative, in modo da accelerarli.

- Raccomandazione n. 3: gli Stati membri dell'UE dovrebbero integrare le norme di viaggio applicabili nei processi di verifica e mettere a disposizione degli operatori un'applicazione che verifichi le rispettive norme alla luce degli orientamenti sulle norme di convalida concordati dalla rete eHealth⁽¹⁸⁾.
- Raccomandazione n. 4: gli Stati membri dell'UE dovrebbero rendere disponibili e mantenere sempre aggiornate le norme di convalida dei viaggi nel gateway dedicato al certificato COVID digitale dell'UE.

⁽¹⁸⁾ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/eu-dcc_validation-rules_en.pdf

- Raccomandazione n. 5: gli Stati membri dell'UE dovrebbero avvalersi, ove possibile, di mezzi elettronici di verifica conformemente ai pertinenti orientamenti della rete eHealth.

I certificati COVID digitali dell'UE si basano su un quadro di fiducia concordato, istituito e gestito dalla Commissione e dagli Stati membri, in linea con le norme applicabili di cui al regolamento (UE) 2021/953. Tale quadro di fiducia garantisce l'affidabilità e la sicurezza dei processi di rilascio e verifica dei certificati. Come indicato nel protocollo dell'AESA e dell'ECDC per la sicurezza sanitaria del trasporto aereo in relazione alla COVID-19 ⁽¹⁹⁾, se la verifica è stata completata in modo affidabile prima della partenza da un punto di vista epidemiologico non sussistono motivi per effettuare ulteriori controlli dello stesso certificato in una fase successiva del viaggio. Tale duplicazione dei controlli dovrebbe essere evitata. Gli Stati membri dovrebbero pertanto verificare il certificato COVID digitale dell'UE in via prioritaria prima della partenza. Dal punto di vista della sicurezza sanitaria, ciò contribuirebbe inoltre a ridurre il rischio che viaggino passeggeri malati. La verifica all'arrivo potrebbe essere condotta secondo un approccio basato sul rischio.

Per evitare la duplicazione dei controlli da parte di diversi soggetti (ad es. gli operatori delle compagnie aeree e le autorità pubbliche), le autorità, gli aeroporti e le compagnie aeree dovrebbero, quanto più possibile, accordarsi per applicare la modalità dello «sportello unico» alla partenza. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero pertanto evitare di esigere la verifica dei certificati COVID digitali dell'UE in più di un'occasione durante il viaggio aereo (ad es. durante l'accettazione in aeroporto e nuovamente al momento dell'imbarco). È opportuno osservare che gli obblighi di verifica dei certificati istituiti dal regolamento (UE) 2021/953 non giustificano, di per sé, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

Secondo il summenzionato protocollo dell'AESA e dell'ECDC per la sicurezza sanitaria del trasporto aereo in relazione alla COVID-19, da un punto di vista medico l'opzione più efficace è quella di verificare il certificato COVID digitale dell'UE prima di arrivare all'aeroporto di partenza. Attualmente però l'82 % degli operatori aeroportuali riferisce che i certificati COVID digitali dell'UE non sono sottoposti a verifica all'esterno dell'area aeroportuale prima della partenza ⁽²⁰⁾. Si raccomanda vivamente agli Stati membri dell'UE e agli operatori dei servizi di trasporto di assicurarsi che la verifica sia effettuata il prima possibile, preferibilmente durante la procedura di accettazione online di una compagnia aerea o tramite un portale/servizio web di uno Stato membro dell'UE, purché ciò avvenga in conformità all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/953.

Laddove lo Stato membro di arrivo deroghi a determinate restrizioni di viaggio connesse alla salute per i viaggiatori in possesso di un certificato COVID digitale dell'UE o di un altro documento analogo, lo Stato membro di partenza dovrebbe assicurarsi che tutti i passeggeri abbiano presentato i loro certificati COVID digitali dell'UE prima dell'imbarco sull'aereo. Anche se si dovrebbero sempre preferire i controlli al di fuori dell'aeroporto, i certificati di tutti i passeggeri che non li hanno presentati all'esterno dell'area aeroportuale dovrebbero essere in tale eventualità verificati nell'aeroporto di partenza. Laddove i controlli siano effettuati negli aeroporti, dovrebbero essere impiegate risorse commisurate al numero di verifiche da effettuare, al fine di garantire in ogni momento un flusso scorrevole di passeggeri.

La cooperazione tra gli Stati membri e gli operatori dei servizi di trasporto è essenziale per attuare al meglio queste procedure, che richiedono un ulteriore impegno affinché siano basate su soluzioni sperimentate. In tal modo gli effetti positivi del certificato COVID digitale dell'UE sulla praticità e sulla scorrevolezza del flusso di passeggeri non sarebbero compromessi dal processo di verifica negli aeroporti e si limiterebbe il rischio potenziale per la sicurezza sanitaria. Secondo la rete eHealth, tale opzione potrebbe tuttavia richiedere lunghi tempi di sviluppo e sperimentazione, per cui l'attuazione potrebbe avere luogo dopo l'estate del 2021 ⁽²¹⁾.

Certificato COVID digitale dell'UE e protezione dei dati

Il quadro di fiducia del certificato COVID digitale dell'UE garantisce il massimo livello di protezione dei dati, in linea con il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio («GDPR») ⁽²²⁾. Gli operatori dei trasporti, quali le compagnie aeree, sono autorizzati a trattare le informazioni necessarie per ottemperare agli obblighi di verifica stabiliti dal diritto nazionale applicabile, purché non conservino i dati personali contenuti nei codici QR, come espressamente stabilito nel regolamento. Ciò significa che la base giuridica necessaria per consentire alle compagnie aeree di verificare i certificati COVID digitali dell'UE si applica già durante il processo di accettazione online, che può evitare strozzature e assembramenti negli aeroporti.

- Raccomandazione n. 6: gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che la verifica del certificato COVID digitale dell'UE sia effettuata il prima possibile e preferibilmente prima che il passeggero arrivi all'aeroporto di partenza.
- Raccomandazione n. 7: gli Stati membri dell'UE dovrebbero assicurarsi che gli operatori siano autorizzati a verificare il certificato COVID digitale dell'UE e che cooperino con le compagnie aeree per agevolare l'integrazione dei processi di verifica nelle procedure di accettazione conformemente alle disposizioni del regolamento relativo al certificato COVID digitale dell'UE.

⁽¹⁹⁾ EASA/ECDC COVID-19 Aviation Health Safety Protocol: Operational Guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic, del 17 giugno 2021, disponibile all'indirizzo: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Joint%20EASA-ECDC%20Aviation%20Health%20Safety%20Protocol%20issue%203.pdf>

⁽²⁰⁾ ACI Europe, *Survey on Digital COVID Certificates Implementation*, 8 luglio 2021.

⁽²¹⁾ Cfr. il punto 6.1 del documento della rete eHealth *Guidelines on Validation of EU Digital COVID Certificates in the context of air transport*, 30 giugno 2021.

⁽²²⁾ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

Le misure relative ai viaggi, come il modulo di localizzazione dei passeggeri (PFL) o il certificato COVID digitale dell'UE, costituiscono strumenti complementari intesi a sostenere la ripresa in sicurezza delle attività di viaggio, potenziando al contempo le capacità di tracciamento dei contatti degli Stati membri dell'UE e riducendo i rischi di trasmissione. Idealmente, dovrebbero comportare il miglior disagio possibile per i viaggiatori e non turbare la loro esperienza di viaggio. Anche la raccolta del PFL, come la verifica del certificato COVID digitale dell'UE, dovrebbe essere effettuata il prima possibile, e preferibilmente prima che il passeggero arrivi all'aeroporto di partenza, per evitare che i passeggeri siano sottoposti a procedure multiple.

Scenari possibili

Prima di arrivare all'aeroporto di partenza, potrebbero essere presi in considerazione due possibili scenari di verifica del certificato COVID digitale dell'UE:

1) la verifica durante l'accettazione online della compagnia aerea -

questo caso d'uso presenta il vantaggio operativo di verificare i documenti relativi alla salute dei passeggeri in un unico luogo e prima di arrivare all'aeroporto di partenza; inoltre non richiede un'attuazione tecnica eccessivamente complessa. Va altresì ricordato che il regolamento (UE) 2021/953 e il GDPR consentono agli operatori dei trasporti di trattare i dati sanitari, se questo caso d'uso è previsto dal diritto nazionale, purché i dati non siano conservati;

2) la verifica dei documenti di viaggio mediante applicazioni specifiche e un servizio web sviluppato in conformità al regolamento (UE) 2021/953 - in questo scenario si potrebbe prevedere di combinare la verifica del certificato COVID digitale dell'UE, del modulo di localizzazione dei passeggeri (in formato digitale) e di altre misure/prescrizioni sanitarie. Anche questo caso d'uso presenterebbe il vantaggio di verificare i documenti sanitari dei passeggeri in un unico luogo e prima di arrivare all'aeroporto di partenza.

Poiché la seconda soluzione di cui sopra non è disponibile nella maggior parte degli Stati membri e richiede tempi di sviluppo e di sperimentazione, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero cooperare nell'ottica di attuarla quanto prima dopo l'estate del 2021 (cfr. il punto 6.1 degli orientamenti emanati dalla rete eHealth *Validation of EU Digital COVID Certificate in the context of air transport*) ⁽²³⁾.

- Raccomandazione n. 8: gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi per migliorare il coordinamento della verifica del PFL e del certificato COVID digitale dell'UE. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire una stretta cooperazione con gli operatori dei servizi di trasporto per consentire la verifica dei certificati COVID digitali dell'UE contemporaneamente alla raccolta di altre informazioni relative al viaggio, come il PFL.
- Raccomandazione n. 9: gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi per trovare soluzioni che possano agevolare la verifica del certificato COVID digitale dell'UE e la raccolta dei dati relativi al PFL con l'obiettivo di introdurre tale soluzione nell'autunno di quest'anno.

4. Conclusioni

Il rapido sviluppo e la messa in opera del certificato COVID digitale dell'UE sono una pietra miliare e rappresentano un contributo fondamentale nella lotta alla pandemia. Dimostrano in modo efficace in che modo l'Europa possa conseguire in tempi record risultati concreti che hanno un impatto positivo sulle vite di centinaia di milioni di cittadini, residenti e visitatori dell'UE. Il certificato COVID digitale dell'UE sostiene, grazie alla sua affidabilità e facilità d'uso, il ripristino della libera circolazione in Europa, mantenendo nel contempo un livello elevato di controllo della pandemia, e rappresenta un elemento chiave per rilanciare i settori dei viaggi e del turismo, che sono stati tra i più duramente colpiti dalla pandemia. Il certificato COVID digitale dell'UE è stato il frutto di un lavoro collettivo della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché degli Stati membri dell'UE, e dei loro enormi sforzi per sviluppare in tempo utile per la stagione estiva 2021 lo strumento necessario a tale scopo. Un ulteriore impegno è in corso per estendere il riconoscimento del certificato COVID digitale dell'UE e di analoghe credenziali sanitarie da e verso i paesi terzi, quale base per la riapertura reciproca dei viaggi internazionali, ove la situazione epidemiologica lo consenta.

L'armonizzazione e la digitalizzazione dei protocolli di verifica sono fondamentali per offrire ai viaggiatori europei un'esperienza di viaggio senza ostacoli. Gli orientamenti e i principi generali della presente comunicazione intendono contribuire a un'esperienza di viaggio agevole. La Commissione invita gli Stati membri e tutti gli attori coinvolti nell'ecosistema del trasporto aereo a collaborare ai fini di un migliore coordinamento nell'attuazione del certificato COVID digitale dell'UE sulla base delle raccomandazioni delineate nella presente comunicazione. Questo approccio raccomandato per il settore del trasporto aereo potrebbe essere gradualmente adottato anche da altri modi di trasporto.

⁽²³⁾ Rete eHealth, *Guidelines on Validation of EU Digital COVID Certificates in the context of air transport*, 30 giugno 2021