OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: Mauro Maria MARINO)

Roma, 30 marzo 2011

Osservazioni sull'atto:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (COM (2011) 32 def.)

La 14ª Commissione permanente, esaminato l'atto COM (2011) 32 def.,

considerato che esso prevede che venga disposto il trasferimento, a cura dei vettori aerei, dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri (*Passenger Name Record*, PNR) dei voli internazionali da e verso gli Stati membri, nonché il trattamento di quei dati, comprese le operazioni di raccolta, uso e conservazione a cura degli Stati membri e il loro scambio reciproco;

considerato che i dati del codice di prenotazione potranno essere trattati solo al fine di prevenire, accertare, indagare e perseguire i reati di terrorismo e i reati gravi, anche di natura transnazionale, come la tratta degli esseri umani e il traffico di stupefacenti;

rilevato che il 6 novembre 2007 la Commissione aveva già adottato una proposta di decisione-quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione nelle attività di contrasto (COM(2007) 654) e che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1º dicembre 2009, tale proposta, all'epoca non ancora adottata dal Consiglio, è diventata obsoleta;

considerato che l'attuale proposta si ispira alle raccomandazioni formulate dal Parlamento europeo nella risoluzione del novembre 2008 adottata in sede consultiva sulla proposta di decisione-quadro e agli ultimi sviluppi delle discussioni, svolte nel 2009, nei gruppi di lavoro del Consiglio, nonché ai pareri del Garante europeo della protezione dei dati, del Gruppo di lavoro articolo 29 per la protezione dei dati e dell'Agenzia per i diritti fondamentali;

tenuto conto che l'Unione europea ha concluso con gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia alcuni accordi, che dovranno essere rinegoziati nel 2011, per il trasferimento dei dati PNR nell'ambito della lotta ai reati gravi di natura transnazionale e al terrorismo, applicabili esclusivamente al traffico aereo, che fanno obbligo ai vettori aerei che raccolgono i dati PNR dei passeggeri a fini commerciali di trasmetterli alle autorità competenti degli Stati Uniti, del Canada e dell'Australia;

ritenendo imprescindibile che venga sempre perseguito l'obiettivo generale di aumentare la sicurezza interna nell'Unione, in risposta alla minaccia rappresentata dai reati gravi e dal terrorismo e in considerazione dell'abolizione dei controlli alle

---

Al Presidente
della 1ª Commissione permanente
S E D E

frontiere interne ai sensi della convenzione Schengen, e che vengano rispettati al contempo il diritto alla protezione dei dati personali e gli altri diritti fondamentali;

acquisito l'orientamento di massima del Garante per la protezione dei dati personali che, in data 8 marzo 2011, ha fatto pervenire alle Camere una nota nella quale ha evidenziato i principali profili problematici della proposta del 2007 – in parte ripresi dall'attuale proposta – e segnatamente: a) il fatto che venissero trattati dati ulteriori (dati PNR) rispetto a quelli già oggetto di trattamento in base alla direttiva 2004/82/CE, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (c.d. dati API), in assenza di elementi che dimostrino il "valore aggiunto" dei primi; b) l'assenza di analisi che giustifichi un sistema per la raccolta e la gestione di informazioni aggiuntive rispetto ai sistemi già vigenti in materia di prevenzione e contrasto del terrorismo; c) il numero eccessivo dei dati che i vettori sono tenuti a trasmettere (19 categorie); d) la delicatezza delle informazioni contenute nei dati PNR, che consentono di effettuare un profilo del passeggero e delle sue preferenze;

tenuto conto che, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*, ha ricordato che *"il principio di sussidiarietà è enunciato all'art. 5, secondo comma, CE, e concretizzato dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato, a termini del quale la Comunità interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, potendo essere dunque meglio realizzati, in considerazione delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, a livello comunitario. Detto protocollo stabilisce parimenti, al n. 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti"* e che *"per quanto attiene agli atti legislativi, detto protocollo precisa, ai nn. 6 e 7, che la Comunità legifera soltanto per quanto necessario e che le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato"*;

acquisiti utili elementi informativi da parte di rappresentanti del Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli quanto al rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, e quanto al merito della proposta, con i rilievi di seguito precisati.

La base giuridica prescelta dalla Commissione europea appare correttamente individuata: nell'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni; nonché, nell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni.

La proposta appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto, consentendo a tutti gli Stati membri di raccogliere, trattare e scambiare i dati PNR relativi ad una categoria predeterminata di reati, intende promuovere un'azione collettiva e coerente in modo da evitare potenziali lacune nella sicurezza interna

dell'Unione europea – anche alla luce dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne conseguenti all'*acquis* di Schengen. In proposito – tenuto anche conto delle osservazioni formulate dal Garante per la protezione dei dati personali sulla proposta del 2007 –, il valore aggiunto dell'iniziativa della Commissione può ravvisarsi in termini di maggiore assistenza apportata agli Stati membri nel verificare l'identità delle persone e i potenziali comportamenti suscettibili di essere inquadrati in fattispecie criminose. Ciò al fine della prevenzione e repressione dei gravi reati previsti e delle connesse attività di contrasto, ferma restando la tutela effettiva dei dati di carattere personale trattati nell'attività di raccolta ed uso dei dati PNR. In tal senso, l'attività di prevenzione e repressione dei reati che discende da un'analisi adeguata dei dati PNR – sicuramente considerevoli quanto al numero di categorie (19) di cui sono composti – può essere proficuamente effettuata, dimostrando in tal modo il valore aggiunto dell'iniziativa europea, solamente in quanto sia limitata ad un numero predeterminato e grave di reati. Le condotte dei reati di tratta degli esseri umani, traffico illecito di sostanze stupefacenti e terrorismo possono essere contrastate anche attraverso l'intercettazione di comportamenti commessi utilizzando gli spostamenti con i vettori aerei, di cui le tracce risultanti dai dati PNR possono costituire un valido supporto investigativo per le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie.

In senso rafforzativo di quanto sopra affermato in riferimento al principio di sussidiarietà, va detto che la proposta appare, nel complesso, conforme anche al principio di proporzionalità, in quanto si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi proposti, essendo in particolare ristretto il campo di applicazione a una serie di reati gravi specifici e prescrivendo che i dati PNR vengano conservati per un periodo massimo di cinque anni e che vengano resi anonimi dopo 30 giorni. Tuttavia, affinché il trattamento dei dati di persone innocenti e non sospette rimanga il più limitato possibile e proporzionato all'obiettivo specifico di sicurezza perseguito, si invita a valutare l'effettiva necessità di trattare tutti i dati PNR elencati nell'allegato alla proposta. Al riguardo, appare particolarmente importante – ed in questo risulta significativo quanto rilevato dal Garante per la protezione dei dati personali – che per ciascuna delle 19 categorie di dati PNR venga fornita un'adeguata motivazione circa la pertinenza dell'acquisizione del dato ai fini del contrasto degli specifici reati che la proposta mira a prevenire.

Nel merito, si sottolinea come la proposta imponga ai vettori aerei l'obbligo giuridico di fornire agli Stati membri dell'Unione i dati del codice di prenotazione elencati nell'allegato, ovvero dati che consentono alle autorità di contrasto di identificare anche persone "non note", ossia mai sospettate prima di reati gravi o di terrorismo, ma il cui probabile coinvolgimento è rilevato da un'analisi dei dati per cui è opportuno che le autorità competenti procedano a ulteriori verifiche. A tale riguardo, a seguito della riunione del Comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CATS) del 10 e 11 febbraio 2011, in cui la proposta è stata discussa dagli Stati membri, si invita a valutare con estrema attenzione e cautela la proposta – ivi formulata – volta ad estendere il campo di applicazione della direttiva anche all'acquisizione dei dati PNR dei voli interni all'Unione europea.

Mauro Maria Marino