



Bruxelles, 6.9.2023
COM(2023) 509 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dall'UE alla Confederazione svizzera a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi

RELAZIONE

CONTESTO DELLA RACCOMANDAZIONE

Il rafforzamento della cooperazione internazionale nell'attività di contrasto, anche in materia di condivisione delle informazioni, è essenziale per affrontare le minacce poste dal terrorismo e dai reati gravi di natura transnazionale. L'ultima relazione riguardante la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) pubblicata da Europol¹ illustra la dimensione internazionale delle attività delle organizzazioni criminali più importanti. Inoltre, l'ultima relazione di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo (TE-SAT)² sottolinea non solo i legami diretti tra i viaggi transnazionali e l'organizzazione di attività terroristiche e i reati gravi, ma anche l'importanza di accertare, indagare e perseguire efficacemente altri reati gravi ai fini della prevenzione e dell'individuazione dei reati di terrorismo.

I dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record*, PNR) sono informazioni fornite dai passeggeri, raccolte dai vettori aerei e conservate nei loro sistemi di prenotazione e di controllo delle partenze a fini commerciali. Il contenuto dei dati PNR varia a seconda delle informazioni fornite durante la procedura di prenotazione e di check-in e può comprendere, ad esempio, le date del viaggio e l'itinerario completo del passeggero o del gruppo di passeggeri che viaggiano insieme, i recapiti quali indirizzo e numero di telefono, informazioni sul pagamento, numero di posto e informazioni sul bagaglio.

La raccolta e l'analisi dei dati PNR possono fornire alle autorità elementi importanti che consentano loro di individuare modelli di viaggio sospetti e identificare complici di criminali e terroristi, in particolare quelli precedentemente sconosciuti alle autorità di contrasto. Di conseguenza, il trattamento dei dati PNR è diventato uno strumento di contrasto ampiamente utilizzato, nell'UE e nel resto del mondo, per individuare attività terroristiche e altri reati gravi, come i reati connessi alla droga, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori, e per prevenire la commissione di tali reati. Ha inoltre dimostrato di costituire un'importante fonte di informazioni a sostegno delle indagini e dell'azione penale nei casi in cui tali illeciti sono stati commessi³.

Pur essendo fondamentali per combattere il terrorismo e i reati gravi, il trasferimento dei dati PNR a paesi terzi come pure il loro trattamento da parte delle autorità di tali paesi incidono sulla tutela dei diritti degli individui in relazione ai loro dati personali. Per questo motivo queste operazioni richiedono una base giuridica ai sensi del diritto dell'UE, e devono essere necessarie, proporzionate e soggette a rigorose limitazioni ed efficaci garanzie come assicurato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare dagli articoli 6, 7, 8, 21, 47 e 52. Per conseguire questi importanti obiettivi è necessario trovare un giusto equilibrio tra la finalità legittima di preservare la sicurezza pubblica e il diritto di ogni individuo di godere della protezione dei propri dati personali e della propria vita privata.

¹ [Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità \(SOCTA\) | Europol \(europa.eu\)](#)

² [Relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE \(TE-SAT\) | Europol \(europa.eu\)](#)

³ Si veda anche la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame della direttiva (UE) 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi - COM(2020) 305 final del 24.7.2020.

È in questo contesto che la Commissione ha esposto per la prima volta le linee generali della politica esterna dell'Unione in materia di PNR in una comunicazione del 2003⁴ sull'approccio al trasferimento di tali dati dall'UE ai paesi terzi. Tali linee generali sono state riesaminate in una comunicazione adottata nel 2010⁵. Sono tre attualmente gli accordi internazionali in vigore tra l'UE e paesi terzi - vale a dire l'Australia⁶, gli Stati Uniti (2012)⁷ e il Regno Unito (2020)⁸ - riguardanti il trasferimento e il trattamento dei dati PNR dall'Unione. A seguito del parere della Corte del 2017 sull'accordo previsto tra l'UE e il Canada⁹, sono attualmente in corso negoziati sui dati PNR specificamente con tale paese¹⁰.

Nel frattempo, nel 2016, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi ("direttiva PNR")¹¹. Tale direttiva disciplina il trasferimento e il trattamento dei dati PNR nell'Unione europea e stabilisce importanti garanzie per la protezione dei diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali. Nel giugno 2022, nella sentenza nella causa C-817/19¹², la Corte di giustizia dell'UE ha confermato la validità di tale direttiva e la sua conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e ai trattati dell'Unione.

A livello internazionale, un numero crescente di paesi terzi ha iniziato a sviluppare le proprie capacità di raccolta dei dati PNR dai vettori aerei. Questa tendenza è ulteriormente incoraggiata dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (nel 2017 e nel 2019), che chiedono a tutti gli Stati di sviluppare la capacità di raccolta e di utilizzo dei dati PNR¹³, e sulla base delle quali nel 2020 l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) ha adottato gli standard e le pratiche raccomandate in materia di PNR (SARP) mediante l'emendamento 28 dell'allegato 9 della convenzione di Chicago, entrati in vigore nel febbraio 2021¹⁴.

La posizione dell'Unione, quale sancita dalla decisione (UE) 2021/121 del Consiglio, accoglie con favore i SARP dell'ICAO sui PNR, in quanto stabiliscono garanzie ambiziose in materia

⁴ COM(2003) 826 def. del 16.12.2003.

⁵ COM(2010) 492 definitivo del 21.9.2010.

⁶ GU L 186 del 14.7.2012, pag. 4.

⁷ GU L 215 dell'11.8.2012, pag. 5.

⁸ GU L 149 del 30.4.2021, pag. 710.

⁹ Parere 1/15 della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

¹⁰ Sono state inoltre adottate decisioni del Consiglio che autorizzano l'avvio di negoziati per accordi sul trasferimento e sull'uso dei dati PNR tra l'UE e, rispettivamente, il Messico (2015), il Canada (2017) e il Giappone (2020).

¹¹ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132), di seguito denominata "direttiva PNR" o "direttiva (UE) 2016/681".

¹² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains ASBL contro Conseil des ministres*, C-817/19, EU:C:2022:491. La sentenza riguardava una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour Constitutionnelle del Belgio.

¹³ UNSCR 2396 (2017): "Il Consiglio di sicurezza: [...] 12. *Decide* che gli Stati membri devono sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con gli standard e le pratiche raccomandate dell'ICAO, i dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* - PNR), e garantire che tali dati PNR siano usati e condivisi con tutte le autorità nazionali competenti, nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a fini di prevenzione, accertamento e indagine nei confronti dei reati di terrorismo e dei viaggi connessi [...]". Si veda anche UNSCR 2482 (2019).

¹⁴ [Allegato 9, capo 9, sezione D della convenzione sull'aviazione civile internazionale](#) (di seguito denominata "convenzione di Chicago").

di protezione dei dati e consentono così di compiere progressi significativi a livello internazionale. Allo stesso tempo, in tale decisione, il Consiglio ha ritenuto, imponendo agli Stati membri di registrare una differenza, che gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (compresa la giurisprudenza rilevante) siano *più rigorosi* di alcuni standard ICAO, e che i trasferimenti dall'UE verso paesi terzi richiedano una base giuridica che stabilisca norme e garanzie chiare e precise in relazione all'uso dei dati PNR da parte delle autorità competenti di un paese terzo¹⁵.

In tale contesto, sebbene riguardi specificamente i negoziati con la Svizzera, la presente raccomandazione rientra in un più ampio sforzo della Commissione volto a perseguire un approccio coerente ed efficace per quanto riguarda il trasferimento dei dati PNR a paesi terzi, come annunciato nella strategia per l'Unione della sicurezza 2020-2025¹⁶, sulla base dei SARP dell'ICAO sui PNR e in linea con il diritto e la giurisprudenza dell'Unione. Un tale approccio è stato richiesto anche dal Consiglio nelle sue conclusioni del giugno 2021¹⁷. La Commissione cerca inoltre di rispondere alle richieste dei vettori aerei di garantire una maggiore chiarezza giuridica e prevedibilità in merito ai trasferimenti di dati PNR verso paesi terzi¹⁸.

A tal fine, la Commissione ritiene che la dimostrazione del rispetto degli standard PNR dell'ICAO sia un elemento importante da prendere in considerazione per avviare un dialogo sui PNR con qualsiasi paese terzo. Un tale successivo dialogo sui PNR mirerà quindi a stabilire una base giuridica che consenta ai vettori aerei di trasferire i dati PNR dall'UE all'autorità competente di tale paese e a garantire che l'uso di tali dati ricevuti dall'UE sia soggetto a garanzie adeguate, come richiesto dal diritto dell'Unione.

OBIETTIVI DELLA RACCOMANDAZIONE

La Svizzera e gli Stati membri dell'UE che sono Parti contraenti della convenzione di Schengen hanno la responsabilità condivisa di garantire la sicurezza interna in uno spazio comune senza controlli alle frontiere interne, anche mediante lo scambio di informazioni pertinenti.

Il trattamento dei dati PNR ha dimostrato le sue potenzialità di rafforzamento della sicurezza dello spazio Schengen, migliorando la prevenzione e l'accertamento dei reati gravi e del

¹⁵ Decisione (UE) 2021/121 del Consiglio, del 28 gennaio 2021, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in risposta alla lettera di Stato spedita dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale per quanto riguarda l'emendamento 28 dell'allegato 9, capo 9, sezione D, della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (GU L 37 del 3.2.2021, pag. 6).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, COM(2020)605 final del 24.7.2020: "[...] come azione a medio termine, la Commissione avvierà una revisione dell'attuale approccio relativo al trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) verso i paesi terzi."

¹⁷ Conclusioni del Consiglio, del 7 giugno 2021, sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) a paesi terzi, in particolare l'Australia e gli Stati Uniti, a fini di lotta contro il terrorismo e i reati gravi, documento 9605/21 del Consiglio dell'8 giugno 2021: "Invita la Commissione a perseguire un approccio coerente ed efficace per quanto riguarda il trasferimento dei dati PNR a paesi terzi a fini di lotta contro il terrorismo e i reati gravi, muovendo dai SARP dell'ICAO e in linea con le pertinenti disposizioni sancite nel diritto dell'Unione."

¹⁸ Come osservato dai vettori aerei, anche in risposta alla consultazione sulla tabella di marcia, essi si trovano sempre più spesso in una situazione di "conflitto di leggi" tra due diversi quadri normativi. Informazioni disponibili al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Air-travel-sharing-passenger-name-data-within-the-EU-and-beyond-assessment-_en>.

terrorismo alle frontiere esterne e fornendo agli Stati membri un approccio basato sui dati e sul rischio da utilizzare all'interno dello spazio Schengen come misura compensativa per l'assenza di controlli alle frontiere interne¹⁹.

Nel 2016 la direttiva PNR ha istituito un sistema a livello dell'UE tra gli Stati membri quale importante strumento per contribuire a migliorare la sicurezza interna dell'UE. La Svizzera non è vincolata da tale direttiva, in quanto non costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen.

Sulla base di scambi preliminari a livello tecnico, la Svizzera ha comunicato i suoi piani di avvio di un sistema PNR una volta entrata in vigore la legislazione nazionale rilevante. La Svizzera sarà allora in grado di raccogliere e trattare i dati PNR sui voli in arrivo o in partenza dai suoi aeroporti.

Ai sensi del diritto dell'Unione, il trasferimento di dati personali dall'UE a un paese terzo può avvenire solo se tale paese garantisce un livello di protezione di tali dati sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione. Occorre rilevare che, nel recepire le norme in oggetto nel proprio ordinamento interno su questioni relative all'attuazione dell'*acquis* di Schengen, la Svizzera non è vincolata dalla direttiva (UE) 2016/680²⁰, dato che non è uno Stato membro dell'UE.

In tali circostanze, in particolare in assenza di garanzie adeguate in relazione al trattamento specifico dei dati PNR, che devono essere stabilite mediante una base giuridica valida come richiesto dal diritto dell'UE, la Svizzera non può ricevere e trattare legalmente i dati PNR relativi ai voli effettuati da vettori aerei tra l'Unione e la Svizzera. È pertanto necessaria una soluzione per colmare questa lacuna esistente a livello di sicurezza nello spazio Schengen e per consentire il trasferimento dei dati PNR dall'Unione alla Svizzera, riconoscendo la necessità di utilizzare tali dati come strumento essenziale nella lotta contro il terrorismo e altri reati gravi.

In quest'ottica, l'obiettivo della conclusione di un accordo sui dati PNR è consentire alla Svizzera di ricevere legalmente tali dati dall'Unione e consentire alla sua autorità competente designata di utilizzarli in modo da garantire nel contempo la sicurezza delle persone che si spostano all'interno di uno spazio comune senza controlli alle frontiere interne e la protezione dei dati personali che li riguardano.

Negli ultimi anni, la Svizzera ha manifestato interesse a ricevere i dati PNR sui voli provenienti dall'Unione e ad avviare negoziati al fine di concludere un accordo PNR con l'UE. In tale contesto ha condiviso le informazioni rilevanti relative al processo di adozione della sua legislazione nazionale in materia di PNR, in particolare per quanto riguarda la sua prevista adesione agli standard ICAO in materia di PNR.

Per questi motivi la Commissione ritiene prioritario avviare negoziati con la Svizzera, e parallelamente con la Norvegia e l'Islanda, per un accordo bilaterale che consentirà all'autorità svizzera competente designata di ricevere e trattare i dati PNR dall'Unione, nel rispetto di garanzie adeguate. Un tale accordo costituirebbe inoltre un mezzo per promuovere la cooperazione nell'attività di contrasto migliorando le possibilità di scambio di dati PNR tra le autorità competenti della Svizzera e degli Stati membri dell'UE a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente", COM(2021) 277 final del 2.6.2021, pag. 13.

²⁰ GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La presente raccomandazione si basa sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le direttive allegate alla presente raccomandazione per l'avvio di negoziati con la Svizzera su un accordo PNR tengono conto del quadro giuridico dell'UE applicabile in materia di protezione dei dati (ossia il regolamento (UE) 2016/679²¹ e la direttiva (UE) 2016/680²²) e di trasferimento e trattamento dei dati PNR (in particolare la direttiva (UE) 2016/681), come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella pertinente giurisprudenza, in particolare il parere 1/15 del 26 luglio 2017²³ e la sentenza nella causa C-817/2019 del 21 giugno 2022²⁴, nonché del quadro giuridico dei trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²¹ Si veda la nota 20.

²² Si veda la nota 21.

²³ Si veda la nota 9.

²⁴ Si veda la nota 12.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dall'UE alla Confederazione svizzera a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) È opportuno avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo tra l'Unione e la Confederazione svizzera sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* - PNR) dall'Unione alla Confederazione svizzera a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

(2) L'accordo dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale di cui all'articolo 47. È opportuno che l'accordo sia applicato in conformità di tali diritti e principi e nel debito rispetto del principio di proporzionalità conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

(3) Le disposizioni dell'accordo dovrebbero essere in linea con le norme internazionali applicabili in materia di PNR, quali contenute nella convenzione sull'aviazione civile internazionale, in particolare all'allegato 9 (Facilitazione), capo 9 (Sistemi di scambio di dati sui passeggeri), sezione D (Dati del codice di prenotazione - PNR))²⁵,

²⁵

[Allegato 9, capo 9, sezione D della convenzione sull'aviazione civile internazionale.](#)

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione europea è autorizzata ad avviare negoziati, a nome dell'Unione, per un accordo tra l'Unione e la Confederazione svizzera sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) dall'Unione alla Confederazione svizzera a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*