



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2007
SEC(2007) 1422

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Allegato alla

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

**sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) nelle attività
di contrasto**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2007) 654 definitivo}
{SEC(2007) 1453}

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Nella dichiarazione sulla lotta al terrorismo del marzo 2004 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta "*relativa ad un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della sicurezza delle frontiere e dei trasporti aerei e per altre finalità di contrasto*". Una politica europea nel settore è stata preannunciata con la comunicazione della Commissione "Trasferimento di dati di identificazione delle pratiche (PNR): un approccio globale dell'UE" del 16 dicembre 2003. Il Consiglio europeo ha sollecitato più volte un'azione europea sui PNR.

I servizi della Commissione hanno svolto ampie consultazioni con le parti interessate, cioè gli Stati membri, le autorità nazionali per la protezione dei dati, il GEPD, l'Associazione americana per i trasporti aerei, l'*International Air Carrier Association*, l'*Association of European Airlines*, la *European Regions Airline Association* e l'*International Air Transport Association*.

Inizialmente si è pensato di affrontare la questione favorendo la cooperazione tra gli Stati membri ma poi l'idea è stata scartata. Si ritiene infatti che tale cooperazione, che potrebbe realizzarsi sotto forma di scambio delle migliori pratiche, non otterrebbe lo scopo auspicato di migliorare la sicurezza e risulterebbe in fini dei conti estremamente costosa.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il terrorismo costituisce oggi una delle più gravi minacce alla sicurezza, alla pace, alla stabilità, alla democrazia e ai diritti fondamentali - che sono i valori su cui si fonda l'Unione europea - e una minaccia diretta ai cittadini europei. La minaccia del terrorismo non incombe solo su zone geografiche specifiche; negli ultimi anni l'Unione europea e il mondo intero hanno subito le conseguenze della sua diffusione geografica. I terroristi hanno sfruttato in pieno gli effetti della globalizzazione e si servono delle sempre maggiori opportunità di viaggiare, scambiare informazioni e comunicare per perseguire i loro intenti. Gli Stati membri dell'UE si rendono sempre più chiaramente conto che occorre innalzare il livello di consapevolezza di fronte a tale minaccia. Il momento sembra quindi opportuno per introdurre una normativa sui PNR e gli Stati membri sottolineano l'assoluta necessità che l'UE adotti misure proattive e non più soltanto reattive, per combattere efficacemente il terrorismo e le forme gravi di criminalità.

La valutazione d'impatto si prefigge di valutare se sia necessaria una proposta a livello europeo che istituisca un quadro giuridico coerente per quanto riguarda l'obbligo dei vettori aerei di trasmettere i dati PNR alle autorità competenti al fine di prevenire e combattere il terrorismo e la criminalità organizzata. Questa iniziativa costituirebbe un passo verso la creazione di un servizio di intelligence per il terrorismo e le forme gravi di criminalità e l'identificazione dei modelli di comportamento delle persone implicate in questi reati.

La direttiva 2004/82/CE del Consiglio¹ impone ai vettori aerei l'obbligo di trasmissione anticipata dei dati relativi alle persone trasportate (*Advance Passenger Information (API)*) alle competenti autorità nazionali, che li usano nella lotta contro l'immigrazione clandestina. Tali

¹ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24.

autorità possono poi ottenere le informazioni contenute nei dati PNR di un passeggero di un volo internazionale verificandone il biglietto e la carta d'imbarco che questi deve compilare per il controllo alla frontiera. Il valore specifico della proposta è che le autorità competenti degli Stati membri potranno ricevere i dati in forma elettronica e con grande anticipo sull'arrivo del volo, ed elaborarli elettronicamente risparmiando molto tempo rispetto al trattamento manuale. Ne trarranno vantaggio sia le autorità che i passeggeri perché saranno ridotti i tempi dei controlli.

Le autorità di contrasto possono impiegare i dati PNR in cinque modi:

- inserendoli nei sistemi di segnalazione per individuare terroristi e criminali noti;
- impiegandoli, una volta identificato un terrorista o un criminale noto, per individuare un altro passeggero a questi legato. I dati PNR del terrorista/criminale possono essere infatti confrontati con quelli di altri passeggeri per scoprire se qualcuno abbia indicato lo stesso indirizzo, numero di carta di credito e generalità. Questo metodo è molto utile per raccogliere prove per associazione e individuare passeggeri non ancora considerati sospetti;
- confrontandoli con una serie di caratteristiche e modelli di comportamento, per ottenere una valutazione di rischio. Quando rientra in un determinato profilo, un passeggero può essere considerato ad alto rischio;
- confrontandoli con l'informativa sui rischi rilevanti in un dato momento, allo scopo di individuare passeggeri potenzialmente molto pericolosi. Per esempio, quando si ha notizia che un'agenzia di viaggio in un determinato paese ha legami con un'organizzazione terroristica o un gruppo criminale specifico, i dati PNR permettono di individuare i passeggeri che hanno acquistato biglietti presso l'agenzia sospetta;
- fornendo intelligence sui tipi e sulle associazioni di spostamenti dopo un attacco terroristico.

La logica di identificare un passeggero non segnalato ad alto rischio è quella di poterlo sottoporre ad un secondo controllo all'arrivo e ad un nuovo interrogatorio degli addetti alla sicurezza e, in circostanze specifiche, in combinazione con altre informazioni, di rifiutargli l'ingresso nel territorio del paese di destinazione. Nel contempo, così facendo è possibile ridurre i controlli alla frontiera per tutti gli altri passeggeri.

L'Unione europea ha concluso con gli Stati Uniti e il Canada accordi per la trasmissione dei dati PNR nell'ambito della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata transnazionale che si applicano esclusivamente al traffico aereo. È probabile che in futuro anche altri paesi terzi chiederanno ai vettori aerei che effettuano voli dall'UE di trasmettere i dati PNR.

Il Regno Unito, la Francia e la Danimarca hanno già applicato il diritto primario per raccogliere e usare dati PNR e stanno prendendo in esame atti di diritto derivato per attuare i sistemi PNR nazionali. Le disposizioni nazionali sono per molti aspetti divergenti.

Altri aspetti della questione sono l'adeguata protezione dei dati personali dei passeggeri e l'agevolazione dei controlli di frontiera che diventano sempre più problematici dato l'elevato numero di passeggeri. La raccolta elettronica e l'uso dei dati PNR permetteranno di gestire il problema in modo più efficace, mentre la possibilità di eseguire controlli di sicurezza sui dati

PNR prima dell'arrivo degli interessati nel paese di destinazione accelererà i controlli alla frontiera.

Il problema può ripercuotersi su tutti i cittadini dell'UE, sui governi degli Stati membri e sui vettori aerei. I suoi effetti potrebbero essere diretti, si pensi alle vittime di un attentato terroristico, e indiretti, come le conseguenze sulla società, sull'economia e sul funzionamento di alcuni servizi di un attacco che crei turbative o condizioni la vita dei cittadini.

Il diritto dell'UE di intervenire in questo settore è sancito al titolo VI del trattato sull'Unione europea. A causa della natura delle minacce del terrorismo e della criminalità organizzata, le indagini condotte dalle autorità competenti degli Stati membri dipendono in larga misura dalla cooperazione internazionale e transfrontaliera. Gli Stati membri non possono da soli ottenere un'adeguata armonizzazione degli obblighi giuridici, compresa la definizione di categorie armonizzate di dati sui passeggeri, da imporre a tutti i vettori aerei che effettuano voli da e per l'Unione europea. Inoltre, un'azione a livello UE contribuirà a garantire disposizioni armonizzate sulla tutela della privacy, mentre se gli Stati membri legiferano gli uni indipendentemente dagli altri l'armonizzazione di tali garanzie risulterebbe più difficoltosa.

3. OPZIONI STRATEGICHE

Le azioni proposte riguardano la raccolta, il trattamento, lo scambio e l'uso di determinati dati personali dei cittadini in viaggio da e per l'UE. Per questo motivo, potrebbero interferire con il diritto alla protezione della vita privata e familiare e dei dati personali garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare non è tuttavia assoluto, bensì subordinato "alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui", purché l'ingerenza sia "prevista dalla legge" e "necessaria in una società democratica". Proponendosi di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, queste azioni rientrerebbero beninteso nella categoria delle eccezioni.

La misura rientrerebbe nel quadro del titolo VI del TUE. Fino al momento della stesura della presente valutazione di impatto, la proposta della Commissione di decisione quadro sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale non era stata ancora adottata. In attesa della sua approvazione, l'obiettivo dovrebbe essere osservare le norme di protezione dei dati fissate negli strumenti europei, quali la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del Consiglio d'Europa. In pratica, tutti gli Stati membri dovrebbero avere anche già approvato una normativa nazionale che permetta alle autorità di contrasto di elaborare i dati.

Gli obiettivi della proposta saranno i seguenti:

- lottare contro i reati di terrorismo e la criminalità organizzata avvalendosi dei dati PNR e difendere la vita e l'integrità fisica dei cittadini, l'UE nel suo complesso e ogni singolo Stato membro;
- garantire la certezza del diritto per i vettori aerei in relazione agli obblighi giuridici che devono rispettare, evitando così che obblighi contrastanti provochino distorsioni del mercato interno;

- tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, in particolare quello alla privacy, riconoscendo però la necessità di uno scambio più vasto dei dati personali per favorire le attività di contrasto;
- sviluppare una posizione dell'UE in questo settore per favorire un approccio globale all'uso dei dati dei passeggeri nella lotta contro i reati di terrorismo e la criminalità organizzata.

La valutazione di impatto prende in esame due opzioni principali, una che lascia la situazione invariata, l'altra che preconizza una proposta legislativa.

La seconda opzione propone a sua volta due possibilità: la raccolta decentrata e la raccolta centralizzata dei dati relativi al trasporto aereo.

Le opzioni sono state valutate in funzione del loro impatto sulla sicurezza nell'UE, sulla protezione della vita privata, sui costi per i vettori aerei e per le autorità pubbliche, sulle relazioni con i paesi terzi, sulla concorrenza nel mercato interno e sugli interessi dei passeggeri.

La valutazione di impatto giunge alla conclusione che l'opzione privilegiata è la proposta legislativa nella variante del sistema decentrato per il trattamento dei dati. L'opzione strategica dello status quo non presenta alcun vantaggio concreto per la sicurezza dell'UE, al contrario, visto il modo in cui questo settore va sviluppandosi, potrebbe avere ripercussioni negative per via delle difficoltà amministrative legate al coesistere di tanti sistemi diversi, dell'aumento dei costi per conformarsi ai requisiti imposti e della distorsione della concorrenza.

L'opzione strategica della proposta legislativa ha il chiaro vantaggio di rafforzare la sicurezza riducendo il rischio di attacchi terroristici e della criminalità organizzata nel territorio dell'UE. Imponendo gli stessi obblighi a tutti i vettori aerei che effettuano voli da e per l'UE, presenta poi l'ulteriore vantaggio di impedire distorsioni della concorrenza. I costi a carico dei vettori aerei e per l'organizzazione amministrativa saranno in definitiva notevolmente inferiori che se gli Stati membri sviluppassero sistemi propri. Aumenterà il comfort dei passeggeri perché si ridurranno i tempi dei controlli di frontiera. Infine, questa opzione strategica assicurerà l'armonizzazione dei vari aspetti dei sistemi di scambio e uso dei PNR e delle misure di tutela del diritto alla privacy dei passeggeri.

Tra le due opzioni possibili, la proposta legislativa presenta un netto vantaggio.

Tra le due varianti possibili di proposta legislativa, la raccolta decentrata ha, rispetto a quella centralizzata, il vantaggio di rafforzare la sicurezza dell'UE. La raccolta centralizzata dei dati rischierebbe di fallire sia a livello politico perché non riuscirebbe ad assicurare una cooperazione adeguata tra gli Stati membri, sia a livello pratico perché il sistema potrebbe avere problemi di funzionamento e di affidabilità.

4. OPZIONE PRIVILEGIATA

L'opzione strategica di una nuova proposta legislativa applicabile al traffico aereo che prevede una raccolta decentrata dei dati è considerata la migliore in quanto offre le maggiori garanzie per il rafforzamento della sicurezza dell'UE, assicura una migliore protezione dei dati e riduce al minimo i costi della sua messa a punto e applicazione. Questa opzione non rappresenta di certo la soluzione definitiva del problema, ma si ritiene che allo stato attuale sia la migliore

possibile. È un buon punto di partenza per cominciare a maturare esperienze in un settore così nuovo. Si prevede che la proposta sarà valutata e, se possibile, applicata in maniera più ampia in una fase successiva. A questo punto occorrerà lasciare agli Stati membri la facoltà di estenderne il campo di applicazione ad altri modi di trasporto. Inoltre, gli Stati membri dovranno poter concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali per migliorare o semplificare le disposizioni della proposta.

La proposta dovrebbe presentarsi come decisione quadro nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione europea.

La valutazione di impatto prende poi in esame gli altri vari parametri dell'opzione privilegiata e giunge alle seguenti conclusioni:

- *campo di applicazione della proposta per quanto riguarda i modi di trasporto*: le parti consultate concordano perlopiù sull'opportunità di limitare in un primo momento il campo di applicazione della proposta al trasporto aereo, con la possibilità di estenderlo ad altre forme di trasporto in una fase successiva. Questo approccio muove generalmente dalla considerazione che i vettori aerei dispongono già di sistemi con i quali raccolgono i dati PNR e che sarebbe quindi più semplice per loro conformarsi alle prescrizioni della proposta;
- *campo di applicazione geografica della proposta*: molte delle parti consultate ritengono che la proposta dovrebbe essere applicata esclusivamente ai voli provenienti dai paesi terzi e diretti nell'UE e ai voli provenienti dall'UE e diretti nei paesi terzi. In questa fase, si ritiene sproporzionato estendere il campo di applicazione della proposta ai voli diretti da uno Stato membro all'altro e ai voli interni di uno Stato membro;
- *obiettivo della raccolta e impiego dei dati PNR*: i dati PNR dovrebbero essere raccolti ed usati unicamente per gli scopi previsti nel titolo VI, cioè la prevenzione e la lotta contro i reati di terrorismo e la criminalità organizzata;
- *periodo di conservazione dei dati*: per garantire l'efficacia del sistema, è stato deciso di comune accordo che i dati devono essere conservati per cinque anni, a meno che non siano stati usati per un'indagine penale o un'operazione di intelligence;
- *organo ricevente i dati PNR*: la maggior parte degli Stati membri è favorevole all'idea che i dati siano inviati ad un'unità di informazione sui passeggeri che ciascuno Stato membro provvederà a nominare, mentre alcuni Stati membri preferirebbero un'unità UE centralizzata che riceva i dati dai vettori aerei di tutti gli Stati membri;
- *metodo di trasmissione dei dati*: tutte le parti consultate preferiscono il metodo di trasmissione "push" a quello "pull". La differenza principale è che il metodo "push" si basa sulla trasmissione dei dati dal vettore aereo all'autorità nazionale, mentre nel metodo "pull" è l'autorità nazionale che accede al sistema di prenotazione del vettore aereo ed estrae i dati;
- *trasferimento successivo dei dati PNR*: le parti consultate sono per lo più favorevoli alla trasmissione dei dati PNR alle autorità nazionali competenti e alle autorità competenti degli altri Stati membri. Alcuni Stati membri sono anche per la trasmissione dei dati alle autorità competenti di paesi terzi;

- *Sicurezza informatica*: per la sicurezza della trasmissione dei dati, le parti optano in maggioranza per l'adozione di norme comuni di codifica.

La misura proposta comprenderà anche disposizioni di monitoraggio e valutazione.