



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.2.2011
SEC(2011) 133 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

su un approccio comune all'uso dei dati del codice di prenotazione

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{SEC(2011) 132 definitivo}
{COM(2011) 32 definitivo}

1. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Il 6 novembre 2007 la Commissione ha adottato una proposta di decisione quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) nelle attività di contrasto¹, corredata di una valutazione d'impatto². La proposta è stata discussa a fondo nei gruppi di lavoro del Consiglio e nel 2008 il Consiglio Giustizia e Affari interni ha avallato i progressi conseguiti. Grazie a tali discussioni è stato possibile raggiungere un consenso sulla maggior parte delle disposizioni della proposta.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la proposta della Commissione, all'epoca non ancora adottata dal Consiglio, è diventata obsoleta. Il "Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini"³ invita la Commissione a presentare una proposta sull'uso dei dati PNR al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e altri reati gravi.

Ai fini della valutazione d'impatto del 2007, la Commissione ha consultato tutte le parti interessate. In seguito all'adozione della proposta della Commissione del 2007, tutti gli interessati, in particolare il Parlamento europeo, il gruppo di lavoro articolo 29 per la protezione dei dati, il garante europeo della protezione dei dati, l'Agenzia per i diritti fondamentali e le associazioni di compagnie aeree, hanno pubblicato i loro pareri al riguardo. Scopo della presente relazione è esaminare la possibilità di adottare una nuova proposta in sostituzione di quella del 2007, secondo le disposizioni e le procedure previste dal trattato di Lisbona, tenendo conto delle critiche espresse dalle parti interessate e di tutti gli eventi verificatisi e le esperienze raccolte dal 2007.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. La minaccia del terrorismo e dei reati gravi

Nell'ultimo decennio l'Unione europea e altre parti del mondo hanno assistito a una diffusione della criminalità transfrontaliera. Stando al *Sourcebook* dell'UE, nel 2007 negli Stati membri (esclusi l'Italia e il Portogallo i cui dati non sono pervenuti) sono stati commessi 143 948 reati per 100 000 abitanti, con un'oscillazione compresa tra 14 465 reati in Svezia e 958 a Cipro. La valutazione 2009 di Europol della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'UE evidenzia che tale minaccia ha per lo più una dimensione internazionale e che le forme più gravi di criminalità organizzata comportano spostamenti internazionali.

Attualmente il terrorismo costituisce una delle principali minacce alla sicurezza, alla pace, alla stabilità, alla democrazia e ai diritti fondamentali. Il fenomeno non è confinato a zone geografiche specifiche: secondo la relazione 2010 di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE, benché nel 2009 il fenomeno sia diminuito nell'Unione, la minaccia rimane reale e grave. La maggior parte delle campagne terroristiche, specialmente quelle del tipo definito da Europol 'terrorismo islamico', hanno carattere transnazionale.

2.2. I dati PNR e il loro uso

I dati PNR sono usati da molti anni, principalmente da autorità doganali e di contrasto di tutto il mondo. Possono essere usati a fini di polizia e giudiziari in vari modi:

¹ COM(2007) 654.

² SEC(2007) 1453.

³ Documento n.17024/09 del Consiglio del 2.12.2009.

- **reattivamente:** nel quadro di indagini o azioni penali, per lo smantellamento di reti dopo la commissione di un reato. Perché le autorità di contrasto possano risalire sufficientemente indietro nel tempo, è necessario prevedere un periodo commisurato di conservazione dei dati a beneficio di queste autorità;
- **in tempo reale:** prima dell'arrivo o della partenza dei passeggeri, allo scopo di prevenire reati, svolgere indagini o arrestare persone prima o dopo che sia commesso un reato o in flagranza di reato. In tali casi i dati PNR sono particolarmente utili per effettuare confronti con criteri di valutazione predeterminati al fine di identificare persone precedentemente "non note" alle autorità di contrasto ed effettuare confronti con varie banche dati di persone e oggetti ricercati;
- **proattivamente:** per analisi e per la definizione di criteri di valutazione che possono poi essere usati per la valutazione dei passeggeri prima dell'arrivo e prima della partenza. Per svolgere tale analisi della pertinenza riguardo a reati di terrorismo e reati gravi, è necessario prevedere un periodo commisurato di conservazione dei dati a beneficio delle autorità di contrasto.

È necessario imporre ai vettori aerei tali obblighi giuridici per i motivi che seguono.

Anzitutto i dati PNR consentono alle autorità di contrasto di identificare 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 ad ulteriori verifiche. L'identificazione di tali persone aiuta le autorità di contrasto a prevenire ed individuare reati gravi, tra cui il terrorismo. Per questo le autorità di contrasto devono poter usare i dati PNR sia in tempo reale, per esaminarli in base a criteri di valutazione predeterminati che indichino le persone precedentemente "non note" da sottoporre ad ulteriore verifica, sia proattivamente per effettuare analisi e creare criteri di valutazione.

Ad esempio, l'analisi dei dati PNR può dare indicazioni sulle rotte più usate per la tratta di esseri umani o per il traffico di stupefacenti, che potranno poi essere incluse tra i criteri di valutazione. Verificando in tempo reale i dati PNR in base a questi criteri si possono prevenire o individuare reati. Un esempio concreto: l'analisi dei dati PNR ha permesso di smascherare, in uno Stato membro, un gruppo di trafficanti di esseri umani attivo sempre sulla stessa rotta, che si serviva di documenti falsi per il check-in di un volo interno all'UE e di documenti autentici per effettuare in contemporanea il check-in su un altro volo a destinazione di un paese terzo; una volta nella sala d'attesa dell'aeroporto, la prassi era imbarcarsi sul volo interno. Senza i dati PNR sarebbe stato impossibile smantellare questa rete.

L'uso insieme proattivo e in tempo reale dei dati PNR permette così alle autorità di contrasto di far fronte alla minaccia insita nei reati gravi e nel terrorismo in una prospettiva diversa rispetto al trattamento di altre categorie di dati personali. Come spiegato di seguito, il trattamento dei dati personali accessibili alle autorità di contrasto tramite gli strumenti esistenti e programmati a livello UE, quali la direttiva relativa alle informazioni anticipate sui passeggeri⁴, il sistema d'informazione Schengen (SIS) e il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), non mette le autorità di contrasto nelle condizioni di identificare sospetti "non noti", come invece è possibile con l'analisi dei dati PNR.

In secondo luogo, i dati PNR aiutano le autorità di contrasto, dopo che è stato commesso un reato, a prevenire, accertare, indagare e perseguire altri reati gravi, tra cui il terrorismo. Per questo le autorità di contrasto devono poter usare i dati PNR *in tempo reale* per confrontarli

⁴ Direttiva 2004/82/CE del 29 agosto 2004.

con varie banche dati riguardanti persone “note” e oggetti ricercati; devono poi poterli usare *reattivamente* per raccogliere prove e, se pertinente, scoprire complici e smantellare reti criminali.

Ad esempio, grazie alle informazioni sulla carta di credito contenute nei dati PNR le autorità di contrasto possono identificare e provare collegamenti tra una determinata persona e un criminale o un'organizzazione criminale noti. Uno Stato membro ha riferito l'esempio di una vasta rete di tratta di esseri umani e traffico di stupefacenti tra uno Stato membro e paesi terzi: dei criminali importavano stupefacenti in varie destinazioni europee facendoli inghiottire a persone a loro volta vittime di tratta. Sono stati identificati perché dai dati PNR è emerso che compravano i biglietti con carte di credito rubate. È stato così possibile procedere ad arresti nello Stato membro in questione. In base a questa esperienza è stato definito un criterio di valutazione che ha permesso di arrestare molte altre persone in altri Stati membri e paesi terzi.

Da ultimo, l'uso dei dati PNR prima dell'arrivo del volo permette alle autorità di contrasto di effettuare valutazioni e sottoporre a controlli approfonditi solo le persone che, in base a criteri di valutazione obiettivi e all'esperienza, è più probabile che costituiscano una minaccia per la sicurezza, agevolando così il viaggio a tutti gli altri passeggeri e riducendo il rischio che siano sottoposti a controlli basati su criteri illegittimi, quali la cittadinanza o il colore della pelle, che le autorità di contrasto, comprese le autorità doganali e le guardie di frontiera, potrebbero erroneamente associare a minacce per la sicurezza.

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

Il Regno Unito, la Francia e la Danimarca hanno già adottato disposizioni di diritto primario per raccogliere e usare dati PNR. Le leggi nazionali differiscono per vari aspetti e ulteriori divergenze emergeranno verosimilmente una volta che questi Stati membri avranno adottato un quadro normativo completo. Poiché altri Stati membri stanno preparando leggi in materia di PNR, potrebbero venirsene a creare fino a 27 sistemi notevolmente divergenti, con conseguenti disparità nella protezione dei dati, falle nella sicurezza, aumento dei costi e incertezza giuridica per i vettori.

2.3. Diritto di agire da parte dell'UE e sussidiarietà

Il diritto dell'UE ad agire in questo settore è sancito dagli articoli 82 e 87 del titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dato che la maggior parte delle categorie di reato grave, quali la droga e la tratta degli esseri umani, comportano in qualche fase spostamenti internazionali, è essenziale che le autorità raccolgano, trattino e scambino dati PNR per accrescere la sicurezza interna dell'UE. Poiché nello spazio Schengen le persone possono circolare liberamente, è necessario che tutti gli Stati membri usino dati PNR in modo da evitare falle nella sicurezza. L'intervento dell'UE garantirà inoltre l'applicazione di norme di protezione dei dati armonizzate, la riduzione dei costi e la certezza del diritto per i vettori.

3. OBIETTIVI

3.1. Obiettivi strategici

L'obiettivo generale è aumentare la sicurezza interna nell'UE, rispettando al contempo il diritto alla protezione dei dati personali e altri diritti fondamentali, con i seguenti obiettivi strategici specifici:

- (1) prevenire e ridurre le attività terroristiche e altre forme gravi di criminalità applicando un'impostazione globale dell'uso dei dati PNR e parando a eventuali falle nella sicurezza;
- (2) garantire che il diritto di ciascuno alla protezione dei dati personali sia debitamente rispettato nel processo di raccolta e trattamento dei dati PNR, agevolando lo scambio di tali dati tra le autorità responsabili e garantendo che l'accesso a tali dati sia limitato allo stretto necessario;
- (3) garantire ai vettori aerei la certezza del diritto e ridurre i costi a loro carico, diminuendo le differenze nei requisiti legali e tecnici loro imposti.

3.2. Osservazioni in materia di diritti fondamentali

Nella valutazione d'impatto l'incidenza sui diritti fondamentali è stata esaminata secondo la "*Check-list* diritti fondamentali" contenuta nella Strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵.

L'uso di dati PNR interferisce con i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, che possono essere soggetti a limitazioni e condizioni purché tale ingerenza sia "prevista dalla legge" e necessaria "in una società democratica". L'obiettivo delle azioni proposte, combattere il terrorismo e altri reati gravi, è un obiettivo di interesse generale in grado di giustificare tali limitazioni, fatto salvo il principio di proporzionalità.

Ogni eventuale azione proposta rientrerebbe nel campo di applicazione del titolo V del TFUE, sulla cooperazione di polizia. La decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale⁶ si applicherebbe soltanto agli aspetti delle eventuali azioni proposte in cui dati personali fossero trasmessi tra Stati membri e pertanto rimarrebbe una lacuna relativa ai dati personali trattati esclusivamente a livello nazionale. Non esistono attualmente norme dell'UE che disciplinino il trattamento dei dati personali a livello nazionale. La soluzione più adeguata sarebbe disporre che, per qualsiasi misura proposta, le garanzie in materia di protezione dei dati siano in linea con la direttiva quadro 2008/977/GAI, assicurando in tal modo un livello uniforme di protezione dei dati personali.

È necessario disporre che le autorità competenti conservino i dati per un periodo commisurato. Relativamente al metodo di trasmissione dei dati da parte dei vettori, i vantaggi del sistema "push" rispetto al sistema "pull" sono indiscutibili e pertanto si dovrebbe applicare il primo per tutte le trasmissioni di dati.

Per quanto concerne le critiche nei confronti della "profilazione", la legislazione dell'UE in materia di protezione dei dati garantisce a chiunque il diritto di non essere sottoposto a una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati intesi a valutare taluni aspetti personali che lo riguardano. Qualsiasi decisione automatizzata riguardante una persona dev'essere pienamente verificata e confermata da un'altra persona e comprendere disposizioni che consentano all'interessato di esprimere il suo punto di vista.

⁵ COM(2010) 573 del 19 ottobre 2010.

⁶ Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60).

4. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto considera quattro opzioni principali:

opzione A: nessun intervento dell'UE in questo settore e mantenimento dello status quo;

opzione B: due varianti relative alla struttura del sistema PNR:

B.1: raccolta e trattamento decentrati dei dati a cura degli Stati membri; B.2: raccolta e trattamento centralizzati dei dati a livello UE;

opzione C: limitazione delle finalità proposte:

C.1: accesso solo per reati di terrorismo e reati gravi; C.2: accesso per reati di terrorismo e reati gravi e per altri obiettivi strategici;

opzione D: definizione dei modi di trasporto:

D.1: solo i vettori aerei; D.2: vettori aerei, marittimi e ferroviari;

opzione E: cooperazione volontaria/rafforzata: la possibilità di incentivare la cooperazione tra Stati membri nel settore è stata scartata in fase iniziale.

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE E LORO INCIDENZA

Le opzioni sono state valutate per la loro incidenza in termini di aumento della sicurezza nell'UE, aumento della protezione dei dati personali, costi a carico delle autorità pubbliche, costi per i vettori e concorrenza sul mercato interno, relazioni con i paesi terzi e promozione di un approccio globale.

L'opzione A, per il mantenimento dello status quo, presenta vantaggi rispetto all'aumento della sicurezza nell'UE, ma ha anche conseguenze negative in quanto crea difficoltà amministrative e costi dovuti alla divergenza tra i numerosi sistemi nazionali.

Quanto all'opzione B, la raccolta di dati decentrata (opzione B1) presenta vantaggi dal punto di vista della sicurezza nell'UE rispetto alla raccolta centralizzata (opzione B2). L'opzione B2 ha rischio di fallimento alto, in quanto non è in grado di garantire una cooperazione adeguata tra gli Stati membri, e a livello pratico il funzionamento del sistema risulterebbe oneroso e costoso. L'opzione B1 sarebbe più costosa della B2, ma i vantaggi in termini di sicurezza compenserebbero gli svantaggi in termini di costi.

Per quanto riguarda la limitazione delle finalità proposte, l'opzione C2 comporta vantaggi aggiuntivi per la sicurezza rispetto alla C1, ma comporta in pratica maggiori interferenze con la protezione dei dati e costi più elevati. L'opzione C2, che contempla l'estensione dell'uso dei dati PNR ad altri scopi, appare sproporzionata nella fase attuale.

Per i modi di trasporto, l'opzione D2 ha più vantaggi in termini di sicurezza dell'opzione D1 perché comprende un maggior numero di modi di trasporto e di passeggeri, ma ingerisce di più nella protezione dei dati e ha costi più elevati dell'opzione D1 che limita l'applicazione della misura ai soli vettori aerei. L'opzione D2, che prevede di estendere campo di applicazione della misura al trasporto marittimo e ferroviario, appare prematura, almeno in questa fase.

6. OPZIONE PRIVILEGIATA

Una proposta legislativa applicabile al traffico aereo, con raccolta decentrata dei dati a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e altri reati gravi (combinazione delle opzioni B1, C1 e D1), appare al momento la migliore

opzione strategica, in quanto offre mezzi migliori per aumentare la sicurezza nell'UE, minimizzando nel contempo l'impatto sulla protezione dei dati e mantenendo i costi a un livello accettabile.

È stata effettuata un'analisi dei costi dell'opzione privilegiata ai fini della valutazione d'impatto del 2007. Stando ai calcoli del 2007, il costo totale dell'opzione privilegiata a carico delle autorità pubbliche e dei vettori sarebbe il seguente.

Costi stimati a carico delle autorità pubbliche nell'insieme degli Stati membri:

| | |
|--|---------------|
| Costo di attivazione (non ricorrente) | 614833187 EUR |
| MA ipotizzando un periodo di ammortamento di cinque anni | 122966637 EUR |
| Costi annui di personale (ricorrenti) | 11686749 EUR |
| Costi annui di manutenzione (ricorrenti) | 61483319 EUR |

Costi per l'insieme dei vettori dell'UE:

| | |
|--|--------------|
| Costo di attivazione del sistema "push" (non ricorrente) | 11647116 EUR |
| MA ipotizzando un periodo di ammortamento di cinque anni | 2329423 EUR |
| Costi di trasmissione "push" due volte per passeggero (ricorrenti) | 2250080 EUR |
| Costi annui di personale e manutenzione (ricorrenti) | 5435321 EUR |

Nel 2008 la Commissione ha pubblicato una gara di appalto per uno studio sull'istituzione di una rete PNR a livello dell'UE. La relazione, dal titolo *Study on ways of setting up an EU network on exchange of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes*⁷ (studio sulle modalità di istituzione di una rete UE per lo scambio dei dati PNR a fini di contrasto), è stata pubblicata nel 2009 e comprende una nuova valutazione dei costi:

Costi stimati a carico delle autorità pubbliche nell'insieme degli Stati membri:

| | |
|--|---------------|
| Costo di attivazione (non ricorrente) | 221000000 EUR |
| MA ipotizzando un periodo di ammortamento di cinque anni | 44200000 EUR |
| Costi annui di personale (ricorrenti) | 11686749 EUR |
| Costi annui di manutenzione (ricorrenti) | 61483319 EUR |

Costi per l'insieme dei vettori:

| | |
|---|--------------|
| Costo di attivazione del sistema "push" (non ricorrente) | |
| 100000 EUR * 120 vettori UE = | 12000000 EUR |
| 100000 EUR * 80 vettori non UE = | 8000000 EUR |
| MA ipotizzando un periodo di ammortamento di cinque anni | 4000000 EUR |
| Costi di trasmissione "push" due volte per passeggero (ricorrenti) | |
| 33500 EUR per compagnia aerea per anno *120 vettori *3connessioni*2 push | 24120000 EUR |
| Costi annui di personale e manutenzione (ricorrenti) | 6240000 EUR |

Rispetto alle previsioni del 2007, le cifre del 2009 indicano una riduzione dei costi a carico delle autorità pubbliche per l'installazione di un sistema PNR a livello dell'UE, ma un

⁷ Autori: Accenture e SITA.

aumento dei costi a carico dei vettori. I costi effettivi saranno compresi tra queste due stime e, almeno per quanto riguarda quelli a carico dei vettori, saranno con ogni probabilità più vicini alla valutazione del 2007, che si basa sui prezzi di mercato direttamente indicati dai vettori.

Anche qualora si accettino le stime molto alte del 2009, se i vettori decidessero di rivalersi sui passeggeri per i costi sostenuti ciò comporterebbe un rincaro pari a meno di 0,10 EUR al biglietto: un importo trascurabile rispetto al prezzo totale del biglietto.

7. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Ogni Stato membro potrebbe redigere una relazione annuale sull'attuazione dei sistemi. La Commissione dovrebbe valutare il funzionamento della direttiva entro quattro anni dalla sua entrata in vigore, per controllare se l'uso dei dati PNR consegue gli obiettivi previsti, se gli Stati membri rispettano gli obblighi loro imposti e se il sistema ha successo.

La Commissione dovrebbe inoltre valutare l'opportunità di estendere la misura ai voli interni all'UE, con la possibilità di disporre di un periodo transitorio e trarre insegnamenti dall'applicazione della prima direttiva sui dati PNR.