

**Sintesi del secondo parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di una 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**

*(Il testo integrale del presente parere è disponibile in inglese, francese e tedesco sul sito web del GEPD [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2015/C 392/09)

**I. LA PROPOSTA E IL SUO CONTESTO**

1. Dal 2007 sono state sviluppate discussioni su un eventuale sistema del codice di prenotazione (PNR) in seno all'UE<sup>(1)</sup>, alla luce della proposta di decisione quadro del Consiglio relativa a tale questione. La proposta originaria intendeva imporre ai vettori aerei che effettuano voli tra l'UE e paesi terzi l'obbligo di trasmettere i dati PNR alle autorità competenti a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. Il GEPD ha adottato un parere su tale proposta<sup>(2)</sup> e ne ha seguito gli sviluppi.
2. Il 2 febbraio 2011 la Commissione ha adottato una nuova proposta di una 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 (in prosieguo «la proposta»). Il GEPD ha adottato un parere su questa nuova proposta<sup>(3)</sup>, dove ha formulato commenti e osservazioni ulteriori sul testo con riferimento, inter alia, alla necessità e alla proporzionalità della proposta, all'ambito di applicazione della stessa, allo scambio di informazioni tra Stati membri e alla conservazione dei dati PNR.
3. Il 23 aprile 2012 il Consiglio ha adottato un orientamento generale sul testo proposto dalla Commissione<sup>(4)</sup>, al fine di avviare le negoziazioni con il Parlamento.
4. La procedura legislativa è stata sospesa dal momento che, il 24 aprile 2013, la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE) ha respinto la proposta<sup>(5)</sup>, interrogandosi sulla necessità e sulla proporzionalità della stessa. Recentemente sono state riavviate le discussioni a seguito degli attacchi terroristici accaduti a Parigi nel gennaio 2015<sup>(6)</sup>.
5. Nella sua risoluzione dell'11 febbraio 2015 sulle misure antiterrorismo<sup>(7)</sup>, il Parlamento europeo si è impegnato «ad adoperarsi per la finalizzazione di una direttiva PNR dell'UE entro la fine dell'anno» e ha esortato la Commissione «a illustrare le conseguenze della sentenza della Corte di giustizia dell'UE sulla direttiva in materia di conservazione dei dati e le sue possibili ripercussioni sulla direttiva PNR dell'UE». Il Parlamento europeo ha altresì incoraggiato il Consiglio a far avanzare i lavori sul pacchetto relativo alla protezione dei dati affinché i «triloghi» sullo stesso e sulla direttiva PNR dell'UE potessero eventualmente svolgersi in parallelo. La Commissione è stata altresì invitata a sentire le opinioni di esperti indipendenti facenti capo alle comunità dell'applicazione della legge, della sicurezza e dell'intelligence come pure di rappresentanti del gruppo di lavoro dell'articolo 29 al fine di discutere sulla necessità e sulla proporzionalità del sistema PNR.
6. Inoltre, la risoluzione ha invitato gli Stati membri «a sfruttare in modo ottimale le piattaforme, le banche dati e i sistemi di allerta esistenti a livello europeo, come il sistema di informazione di Schengen (SIS) e il sistema di informazione anticipata sui passeggeri (APIS)<sup>(8)</sup>» e ha sollecitato con forza «un migliore scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte all'applicazione della legge e le agenzie dell'UE»<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 654 definitivo.

<sup>(2)</sup> Parere del GEPD del 20 dicembre 2007 relativo al progetto di decisione quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nelle attività di contrasto (GU C 110 dell'1.5.2008, pag. 1).

<sup>(3)</sup> Parere del GEPD del 25 marzo 2011 sulla proposta di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

<sup>(4)</sup> Orientamento generale del Consiglio, testo adottato il 23 aprile 2013, 8916/2.

<sup>(5)</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2013

<sup>(6)</sup> Cfr. [https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie\\_Hebdo\\_shooting](https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting). Per il collegamento effettuato con le proposte per il PNR dell'UE; si veda, ad esempio, la dichiarazione dei membri del Consiglio europeo a seguito della riunione informale dei capi di stato o di governo a Bruxelles, 12 febbraio 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> e la relazione sull'attuazione di misure da parte del coordinatore antiterrorismo dell'UE: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>.

<sup>(7)</sup> Risoluzione 2015/2530 del Parlamento europeo.

<sup>(8)</sup> Risoluzione, paragrafo 11.

<sup>(9)</sup> Risoluzione, paragrafo 22.

7. In tale contesto, il 17 febbraio 2015 il relatore della commissione LIBE ha presentato una relazione aggiornata<sup>(1)</sup>. In tale documento sono state proposte varie modifiche alla proposta della Commissione, come l'inserimento dei voli intra UE. Il gruppo di lavoro dell'articolo 29 ha inviato una lettera alla commissione LIBE affinché presentasse i propri commenti e le proprie osservazioni sulla relazione<sup>(2)</sup>. La commissione LIBE ha adottato la propria votazione indicativa il 15 luglio 2015 e ha accettato di avviare negoziati con il Consiglio.
8. Il presente parere del GEPD tratterà le modifiche alla proposta suggerite dalla commissione LIBE e dal Consiglio ai fini dei triloghi che dovranno essere avviati entro questo mese. Il presente parere terrà conto della sentenza della Corte di giustizia Digital Rights Ireland<sup>(3)</sup> pronunciata l'8 aprile 2014 (in prosieguo: la «sentenza DRI») e la includerà nella propria motivazione.
9. Il GEPD riconosce che l'Europa sta subendo gravi minacce terroristiche e deve adottare un'azione incisiva. La lotta contro il terrorismo e i reati gravi è un interesse legittimo perseguito dal legislatore e il GEPD, in quanto istituzione garante indipendente dell'UE, non è a priori favorevole o contrario ad alcuna misura. Nel pieno rispetto del ruolo del legislatore nel valutare la necessità e la proporzionalità delle misure proposte, il GEPD analizza rispettosamente nel presente parere le loro conseguenze per la protezione dei dati personali degli individui e per la loro privacy, tenendo in considerazione l'attuale quadro legislativo e la giurisprudenza esistente in materia di protezione dei dati e della privacy. La presente analisi si riferisce alla nostra missione di fornire consulenza alle istituzioni sulle ripercussioni delle loro politiche sulla protezione dei dati, in particolare laddove esse abbiano un impatto più grave sui diritti in materia di privacy e di protezione dei dati.

#### IV. CONCLUSIONE

62. Il GEPD accoglie favorevolmente i vari miglioramenti apportati alla proposta dal Consiglio e dalla commissione LIBE, che riguardano, ad esempio, le specifiche disposizioni sulla protezione dei dati, la presenza di un Responsabile della protezione dei dati, o un riferimento specifico al potere delle autorità garanti.
63. Tuttavia, la condizione essenziale per un sistema PNR — ossia il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità — non è ancora soddisfatta nella proposta. La proposta non prevede una valutazione esauriente dell'idoneità degli strumenti attualmente esistenti a raggiungere lo scopo del sistema PNR dell'UE. Inoltre, essa non prevede alcuna analisi dettagliata della portata in cui misure meno invasive potrebbero raggiungere lo scopo del sistema PNR dell'UE. Infine, la raccolta e il trattamento, non mirati e di massa, di dati del sistema PNR costituiscono una misura di sorveglianza generica. Secondo il GEPD, l'unico scopo che sarebbe conforme ai requisiti di trasparenza e di proporzionalità sarebbe l'uso dei dati PNR caso per caso ma solo nell'eventualità di minaccia grave e concreta provata da elementi più specifici.
64. Dal momento che non vi sono informazioni disponibili che dimostrino adeguatamente la necessità e la proporzionalità delle misure proposte, il GEPD ritiene che la proposta, anche modificata, non soddisfi ancora le norme di cui agli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, all'articolo 16 TFUE e all'articolo 8 della CEDU.
65. Il GEPD incoraggerebbe i legislatori a vagliare ulteriormente la fattibilità, contro le attuali minacce, di misure di sorveglianza più selettive e meno intrusive, basate su iniziative più specifiche che si concentrino, ove opportuno, su categorie interessate di voli, passeggeri e paesi.
66. Oltre alle suindicate lacune essenziali della proposta, i principali commenti del GEPD nel presente parere riguardano i seguenti aspetti:
  - la proposta dovrebbe limitare il periodo di conservazione dei dati a ciò che sia giustificato da criteri oggettivi che illustrino il periodo di riferimento,
  - la proposta dovrebbe prevedere in modo più esplicito che i dati PNR possono essere utilizzati solo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale nei confronti di reati di terrorismo e di reati transnazionali gravi,
  - in caso di richiesta di accesso ai dati da parte di un'autorità competente, si dovrebbe ottenere, in linea di principio, un'autorizzazione preventiva di un tribunale o di un organo amministrativo indipendente,

<sup>(1)</sup> La relazione è disponibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>(2)</sup> Lettera del 19 marzo 2015 dal gruppo di lavoro dell'articolo 29 al presidente della commissione LIBE.

<sup>(3)</sup> CGUE, Digital Rights Ireland Ltd, 8 aprile 2014, nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12.

- la proposta dovrebbe riferirsi a tutele adeguate che garantiscano la sicurezza dei dati trattati dall'Unità d'informazione sui passeggeri,
- il campo di applicazione del sistema PNR dovrebbe essere molto più limitato per quanto concerne il tipo di reato. Inoltre, la definizione di «reato transnazionale grave» e di «minaccia immediata e grave alla pubblica sicurezza» dovrebbe essere ulteriormente definita,
- i criteri richiesti per accedere ai dati PNR da parte delle autorità competenti dovrebbero essere definiti meglio e più precisi,
- i legislatori sono invitati ad attendere l'adozione del nuovo pacchetto sulla protezione dei dati al fine di conformare gli obblighi di cui alla proposta alle nuove disposizioni adottate,
- la valutazione della direttiva dovrebbe basarsi su dati esaurienti, comprensivi del numero di persone effettivamente condannate, e non soltanto perseguite, sulla base del trattamento dei loro dati.

Bruxelles, 24 settembre 2015

Giovanni BUTTARELLI

*Garante europeo della protezione dei dati*

---