COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (PNR)

RELAZIONE

La presente proposta riguarda la firma di un accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR) (in seguito denominato "accordo").

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

I dati del codice di prenotazione (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 prevenirne la commissione. Ha inoltre dimostrato di costituire un'importante fonte di informazioni a sostegno delle indagini e dell'azione penale nei casi in cui tali attività illegali sono state commesse[1].

La normativa canadese impone ai vettori aerei che effettuano un servizio di trasporto passeggeri verso il Canada di fornire all'Agenzia canadese dei servizi di frontiera (Canada Border Services Agency — CBSA) i dati PNR prima che i passeggeri arrivino in Canada, purché i dati siano raccolti e conservati nei sistemi automatizzati di prenotazione e controllo delle partenze dei vettori aerei nel normale svolgimento della loro attività. Tale normativa mira a rafforzare notevolmente la capacità della CBSA di svolgere una valutazione anticipata efficiente ed efficace dei rischi di viaggio dei passeggeri e di facilitare i viaggi in buona fede, aumentando in tal modo la sicurezza del Canada nella lotta contro il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale.

L'UE coopera con il Canada nella lotta al terrorismo e ad altri reati gravi di natura transnazionale e considera il trasferimento di dati PNR verso tale paese come un mezzo per promuovere la cooperazione di polizia e giudiziaria internazionale.

A tale scopo, nel 2005 la Comunità europea ha firmato un accordo con il Canada sul trasferimento e sul trattamento dei dati PNR[2]. L'accordo, entrato in vigore il 22 marzo 2006, si basava i) su una serie di impegni assunti dalla CBSA in merito alle modalità di trattamento dei dati PNR e ii) su una decisione di adeguatezza adottata dalla Commissione europea secondo la quale gli impegni della CBSA assicuravano un livello di protezione adeguato dei dati personali[3]. Gli impegni della CBSA e la decisione di adeguatezza sono scaduti il 22 settembre 2009.

---

1 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.

2 GU L 82 del 21.3.2006, pag. 15.

3 GU L 91 del 29.3.2006, pag. 49.

Nel successivo periodo transitorio gli Stati membri si sono assunti la responsabilità di assicurare la continuità dei trasferimenti di dati PNR verso il Canada, mentre la CBSA ha confermato agli Stati membri, alla presidenza del Consiglio e alla Commissione che avrebbe continuato ad attuare i suoi impegni durante il periodo transitorio necessario per negoziare e concludere un accordo a lungo termine tra l'UE e il Canada.

Nel 2010 l'UE ha avviato negoziati con il Canada al fine di concludere un nuovo accordo che stabilisca le condizioni e il quadro in base ai quali i vettori aerei possono trasferire alla CBSA i dati PNR dei passeggeri dei voli tra l'UE e il Canada. Il nuovo progetto di accordo con il Canada è stato firmato il 25 giugno 2014 e presentato dal Consiglio al Parlamento europeo nel luglio 2014 per approvazione. Il 30 gennaio 2015 il Parlamento europeo ha chiesto il parere della Corte di giustizia in merito alla compatibilità del previsto accordo PNR con il Canada con i trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il 26 luglio 2017 la Corte di giustizia ha emesso il parere 1/15[4] e ha dichiarato che il previsto accordo PNR tra il Canada e l'UE non poteva essere concluso in quella forma in quanto molte delle sue disposizioni erano incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti dall'UE, in particolare il diritto alla protezione dei dati e al rispetto della vita privata. La Corte ha altresì ritenuto che la base giuridica dell'accordo dovesse essere costituita dal combinato disposto dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 16, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

A seguito dell'emissione del parere, l'UE e il Canada hanno avviato nuovi negoziati al fine di firmare un nuovo accordo conforme a quanto prescritto dalla Corte. I negoziati con il Canada sono iniziati il 20 giugno 2018 e, in linea con le direttive di negoziato, si sono concentrati sugli aspetti necessari per tener conto del suddetto parere.

Dopo il settimo e ultimo ciclo, tenutosi il 4 luglio 2023, i negoziatori hanno raggiunto un accordo preliminare l'11 ottobre 2023. I capi negoziatori hanno siglato il progetto di testo dell'accordo il 27 novembre 2023.

I colegislatori sono stati regolarmente informati e consultati in tutte le fasi dei negoziati, in particolare attraverso le relazioni presentate al gruppo di lavoro competente del Consiglio e alla commissione LIBE del Parlamento europeo. Il progetto definitivo del testo dell'accordo è stato condiviso prima della sigla.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La Commissione ha esposto per la prima volta le linee generali della politica esterna dell'Unione in materia di PNR in una comunicazione del 2003 sull'approccio al trasferimento di tali dati dall'UE ai paesi terzi[5]. Tali linee generali sono state riesaminate in una comunicazione adottata nel 2010[6].

Sono tre attualmente gli accordi internazionali in vigore tra l'UE e paesi terzi - vale a dire l'Australia[7], gli Stati Uniti (2012)[8] e il Regno Unito (2020)[9] - riguardanti il trasferimento e il trattamento dei dati PNR dall'Unione. Oltre ai negoziati con il Canada, la Commissione è autorizzata a negoziare accordi PNR con il Messico e il Giappone e nel settembre 2023 ha raccomandato l'avvio di negoziati con la Norvegia[10], l'Islanda[11] e la Svizzera[12].

4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final del 21.9.2010.
7 GU L 186 del 14.7.2012, pag. 4.
8 GU L 215 dell'11.8.2012, pag. 5.
9 GU L 149 del 30.4.2021, pag. 710.
10 COM(2023) 507 final.

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 (in seguito denominata "direttiva PNR")[13]. 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-817/19, la Corte di giustizia dell'UE ha confermato la validità della direttiva con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e i trattati dell'Unione[14].

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 PNR[15], 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 2021[16].

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 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 terzo[17]. Di conseguenza la Commissione, su invito del Consiglio[18], ha cominciato a considerare la dimostrazione del rispetto degli standard PNR dell'ICAO come un elemento importante da prendere in considerazione per avviare un dialogo sui PNR con qualsiasi paese terzo.

---

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 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), in seguito denominata "direttiva PNR" o "direttiva (UE) 2016/681".

14 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.

15 Nella risoluzione UNSCR 2396 (2017) il Consiglio di sicurezza decide che gli Stati membri devono sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con i SARP dell'ICAO, i dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, "PNR") e di 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 la risoluzione UNSCR 2482 (2019).

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

17 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).

18 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.

2. BASE GIURIDICA E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

L'articolo 218, paragrafo 5, TFUE prevede "*una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore*". Poiché lo scopo della proposta è ricevere un'autorizzazione a firmare l'accordo, la base giuridica procedurale è l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE. La proposta ha due obiettivi e componenti principali: da un lato la necessità di garantire la sicurezza pubblica mediante il trasferimento dei dati PNR al Canada, dall'altro la tutela della vita privata e di altri diritti e libertà fondamentali delle persone fisiche. La base giuridica sostanziale è pertanto costituita dall'articolo 16, paragrafo 2, e dall'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

- **Proporzionalità**

Gli obiettivi citati dell'Unione in relazione alla presente proposta possono essere conseguiti solo stabilendo una base giuridica valida a livello dell'Unione per garantire un'adeguata protezione dei diritti fondamentali nei trasferimenti di dati personali dall'Unione. Le disposizioni dell'accordo si limitano a quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi principali e 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.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Il capo V del regolamento (UE) 2016/679[19] (regolamento generale sulla protezione dei dati) prevede che qualsiasi trasferimento di dati personali dall'Unione verso un paese terzo si basi su uno strumento valido che stabilisca garanzie adeguate. Il presente accordo costituisce uno strumento valido, ossia uno strumento giuridicamente vincolante e avente efficacia esecutiva tra autorità pubbliche, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2, lettera a), del suddetto regolamento.

- **Diritti fondamentali**

Lo scambio di dati PNR e il loro trattamento da parte delle autorità di un paese terzo costituiscono un'ingerenza nei diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati. L'accordo garantisce tuttavia la necessità e la proporzionalità di ogni ingerenza di questo tipo alla luce delle finalità legittime del trattamento dei dati personali, vale a dire la prevenzione, l'accertamento, l'indagine e l'azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. Ciò è garantito dall'applicazione di garanzie adeguate in materia di protezione dei dati personali trasferiti e trattati, in linea con il diritto dell'UE, in particolare gli articoli 7, 8, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

4. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'accordo risultante dai negoziati contiene diverse importanti garanzie per le persone i cui dati saranno trasferiti e trattati in Canada. In piena conformità con il citato parere della Corte e alle direttive di negoziato, sono state oggetto di negoziato, in particolare, le disposizioni seguenti:

[19] GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

articolo 3: le finalità del trattamento dei dati PNR sono esposte in modo chiaro e preciso;

articolo 8: l'accordo vieta il trattamento di dati sensibili da parte del Canada e impone al paese di cancellarli qualora li riceva nell'ambito dei dati PNR a norma dell'accordo;

articolo 10: il controllo del rispetto di tali norme da parte del Canada è esercitato da autorità pubbliche indipendenti;

articolo 11: le persone fisiche sono informate dell'uso dei loro dati PNR;

articolo 12: le persone possono accedere (soltanto) ai propri dati PNR e hanno il diritto di rettifica, ricorso e informazione;

articolo 15: il trattamento automatizzato dei dati PNR si basa unicamente su criteri non discriminatori e affidabili;

articolo 16: il periodo massimo di conservazione di cinque anni è combinato con l'obbligo di cancellare i dati dopo la data di partenza dei passeggeri, a meno che una valutazione dei rischi non indichi l'esistenza di una connessione basata su elementi oggettivi che consentano di ritenere che i dati PNR possano fornire un contributo effettivo al conseguimento delle finalità dell'accordo; a questo si aggiunge l'obbligo per il Canada di riesaminare la sua valutazione ogni due anni;

articolo 17: qualsiasi uso dei dati PNR per finalità diverse dalle verifiche di sicurezza e di controllo di frontiera è soggetto a controllo preventivo da parte di un giudice o un'autorità indipendente;

articolo 20: i trasferimenti successivi dei dati PNR ad altre autorità governative sono soggetti a garanzie adeguate e, in caso di comunicazione al di fuori del Canada, sono limitati ai paesi che hanno concluso un accordo analogo con l'UE o che sono soggetti a una decisione di adeguatezza della Commissione;

allegato: gli elementi dei dati PNR da trasferire al Canada sono determinati in modo chiaro e preciso.

2024/0050 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (PNR)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 16, paragrafo 2, e l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Il 7 dicembre 2017 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati con il Canada per un accordo sul trasferimento e sull'uso dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record*, PNR) per prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale.

(2) I negoziati su un accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati PNR (in seguito denominato "accordo") si sono conclusi positivamente nel luglio 2023. Il testo dell'accordo è stato siglato il 27 novembre 2023.

(3) L'accordo permette il trasferimento dei dati PNR al Canada a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

(4) L'accordo garantisce il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come interpretata 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. In particolare, l'accordo comprende garanzie sufficienti con riguardo alla tutela dei dati personali trasferiti ai sensi dell'accordo.

(5) [A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.] OPPURE [A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (con lettera del ...) l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione].

(6) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione

europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

(7) Il Garante europeo della protezione dei dati ha formulato il suo parere *[xxx]* il *[xx.xx.xxxx]*.

(8) È pertanto opportuno firmare l'accordo a nome dell'Unione, con riserva della sua conclusione in data successiva,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È autorizzata, a nome dell'Unione, la firma dell'accordo tra l'Unione europea e il Canada sul trasferimento e sul trattamento dei dati relativi al codice di prenotazione (*Passenger Name Record* - PNR), con riserva della sua conclusione.

Il testo dell'accordo da firmare è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

Il segretariato generale del Consiglio definisce lo strumento dei pieni poteri per la firma dell'accordo, con riserva della sua conclusione, per la persona o le persone indicate dalla Commissione.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente