



**Secondo l'avvocato generale Pitruzzella, il trasferimento nonché il trattamento automatico generalizzato e indifferenziato dei dati PNR sono compatibili con i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali**

*Per contro, una conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati PNR in forma non anonima si giustifica solo di fronte a una minaccia grave, reale e attuale o prevedibile per la sicurezza degli Stati membri, nonché a condizione che la durata di detta conservazione sia limitata allo stretto necessario*

*Inoltre, il trasferimento dei dati contenuti sotto la rubrica «osservazioni generali», prevista dalla direttiva PNR, non soddisfa i requisiti di chiarezza e precisione prescritti dalla Carta*

L'uso dei dati PNR costituisce un elemento importante nella lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. A tal fine, la direttiva PNR<sup>1</sup> impone il trattamento sistematico di un numero rilevante di dati dei passeggeri aerei in ingresso e in uscita dall'Unione. Inoltre, l'articolo 2 di tale direttiva prevede, per gli Stati membri, il potere di applicare quest'ultima anche ai voli intra-UE.

La Ligue des droits humains (LDH) è un'associazione senza fini di lucro, che ha investito la Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) del Belgio, nel luglio 2017, di un ricorso diretto all'annullamento della legge del 25 dicembre 2016, la quale recepiva nell'ordinamento belga le direttive PNR e API<sup>2</sup>. Secondo la LDH, questa legge violerebbe il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, garantiti dall'ordinamento belga e da quello dell'Unione. Essa critica, da un lato, l'eccessiva ampiezza dei dati PNR e, dall'altro, il carattere generale della raccolta, del trasferimento e del trattamento di tali dati. A suo parere, la legge lederebbe anche la libera circolazione delle persone, in quanto reintrodurrebbe indirettamente i controlli alle frontiere, estendendo il sistema PNR ai voli intra-UE.

Nell'ottobre 2019, la Cour constitutionnelle ha proposto alla Corte di giustizia dieci questioni pregiudiziali vertenti sulla validità e sull'interpretazione delle direttive PNR e API, nonché sull'interpretazione del RGPD<sup>3</sup>.

Nelle sue conclusioni presentate in data odierna, l'avvocato generale Giovanni Pitruzzella precisa anzitutto che, quando misure che implicino ingerenze nei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») hanno la loro fonte in un atto legislativo dell'Unione, **spetta al legislatore dell'Unione** stabilire gli **elementi essenziali** che definiscano la portata di tali ingerenze. Egli ricorda, poi, che disposizioni che impongano o consentano la comunicazione di dati personali di persone fisiche a un terzo, quale una pubblica autorità, devono essere qualificate, in mancanza di un consenso di dette persone fisiche e a

<sup>1</sup> 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 2016, L 119, pag. 132).

<sup>2</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (GU 2004, L 261, pag. 24).

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GU 2016, L 119, pag. 1).

prescindere dall'uso ulteriore dei dati in questione, come un'ingerenza tanto nella loro vita privata, quanto nel diritto fondamentale alla protezione dei dati personali<sup>4</sup>. Queste ingerenze possono giustificarsi solo qualora siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e, in osservanza del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o a esigenze di tutela dei diritti e delle libertà altrui.

Per quanto concerne, in primo luogo, i dati personali che i vettori aerei sono tenuti a trasferire alle unità d'informazione sui passeggeri (UIP) conformemente alla direttiva PNR, l'avvocato generale rileva che l'ampiezza e la gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali che comporta una misura che introduca limiti all'esercizio di tali diritti dipendono, anzitutto, dalla portata e dalla natura dei dati costituenti oggetto del trattamento. L'individuazione di tali dati costituisce pertanto un'operazione essenziale, alla quale qualunque base legale che introduca misure del genere deve procedere obbligatoriamente nel modo più chiaro e preciso possibile. Dopo aver rilevato che il ricorso a categorie d'informazione generali, che non determinino sufficientemente la natura e la portata dei dati da trasferire, **non soddisfa i requisiti di chiarezza e precisione** enunciati dalla Carta, l'avvocato generale conclude nel senso dell'**invalidità dell'allegato I, punto 12, di tale direttiva**, nella parte in cui detta disposizione include, tra le categorie di dati da trasferire, la rubrica «osservazioni generali», mirante a comprendere qualunque informazione raccolta dai vettori aerei nel quadro della loro attività di fornitori del servizio, oltre a quelle espressamente elencate negli altri punti dell'allegato I.

Per il resto, l'avvocato generale sottolinea che i dati che i vettori aerei sono tenuti a trasferire alle UIP conformemente alla direttiva PNR sono **pertinenti, adeguati e non eccessivi in considerazione delle finalità** perseguite da detta direttiva, e che la loro portata **non eccede quanto strettamente necessario al conseguimento di tali finalità**. Egli ritiene, peraltro, che questo trasferimento sia provvisto di **garanzie sufficienti** miranti, da un lato, a garantire che siano trasferiti solo i dati **espressamente presi in considerazione** e, dall'altro, ad assicurare la **sicurezza** e la **riservatezza** dei dati trasferiti. L'avvocato generale ricorda inoltre che la direttiva PNR enuncia un **divieto generale di trattamento dei dati sensibili**, inclusa anche la loro raccolta, per cui il sistema PNR prevede **garanzie sufficienti** che consentono di escludere, in ogni fase del trattamento dei dati raccolti, che detto trattamento possa prendere in considerazione, direttamente o indirettamente, caratteristiche protette.

In secondo luogo, l'avvocato generale ritiene che il carattere generalizzato e indifferenziato del trasferimento dei dati PNR e della valutazione preventiva dei passeggeri aerei mediante il trattamento automatico di tali dati sia compatibile con gli articoli 7 e 8 della Carta, i quali sanciscono i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. A questo proposito, egli ritiene, in particolare, che la giurisprudenza della Corte in materia di conservazione e consultazione dei dati nel settore delle comunicazioni elettroniche<sup>5</sup> non sia applicabile al sistema previsto dalla direttiva PNR. Egli rileva, peraltro, che l'adozione di un sistema di trattamento dei dati PNR armonizzato a livello dell'Unione, per quanto concerne sia i voli extra-UE che, per gli Stati che abbiano fatto ricorso all'articolo 2 della direttiva PNR, i voli intra-UE, consente di garantire che il trattamento di questi dati avvenga nel rispetto del livello elevato di protezione dei diritti fondamentali proclamato negli articoli 7 e 8 della Carta, stabilito da tale direttiva.

A livello più generale, l'avvocato generale sottolinea l'importanza fondamentale che riveste, nel quadro del sistema di garanzie istituito dalla direttiva PNR, la vigilanza esercitata da un'**autorità di controllo indipendente**, che abbia il **potere di verificare la liceità di tale trattamento**, di **condurre indagini, ispezioni e verifiche**, e di **trattare i reclami proposti da qualunque interessato**. Egli precisa a tal riguardo che è capitale che gli Stati membri, in sede di recepimento

---

<sup>4</sup> V., in particolare, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria, [C-78/18](#) (punto 124 e giurisprudenza ivi citata), nonché [comunicato stampa n. 73/20](#).

<sup>5</sup> V., in particolare, sentenze del 21 dicembre 2016, *Télé2 Sverige*, [C-203/15](#) e [C-698/15](#) (v., anche, [comunicato stampa n. 145/16](#)), e del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.*, [C-511/18](#), [C-512/18](#) e [C-520/18](#) (v., anche, [comunicato stampa n. 123/20](#)).

di tale direttiva nell'ordinamento interno, attribuiscono alla loro autorità nazionale di controllo **questi poteri in tutta la loro ampiezza**, dotandola delle risorse materiali e personali necessarie allo svolgimento dei suoi compiti.

Per quanto riguarda, segnatamente, la valutazione preventiva dei passeggeri aerei, relativamente, in primo luogo, al confronto dei dati PNR con le banche dati utili a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, che costituisce la prima parte di tale valutazione, l'avvocato generale rileva che occorre interpretare la nozione di «**banche dati pertinenti**» in conformità con i requisiti di chiarezza e precisione prescritti dalla Carta, nonché in considerazione delle finalità della direttiva PNR. A suo parere, questa nozione dev'essere interpretata nel senso che essa riguarda solo le banche dati nazionali gestite dalle autorità competenti, nonché le banche dati dell'Unione e internazionali direttamente utilizzate da tali autorità nel quadro dei loro compiti, e inoltre che esse devono trovarsi **in rapporto stretto e diretto con le finalità di lotta contro il terrorismo e la criminalità grave perseguite dalla direttiva PNR**, il che implica che esse siano state sviluppate a tal fine. Per quanto concerne, in secondo luogo, il trattamento automatico dei dati PNR nel rispetto di criteri prestabiliti, che costituisce la seconda parte di detta valutazione preventiva, l'avvocato generale ritiene segnatamente che un siffatto trattamento non possa essere effettuato tramite sistemi di intelligenza artificiale ad apprendimento automatico, i quali non consentono di conoscere i motivi che abbiano indotto l'algoritmo a rilevare una concordanza positiva.

In terzo luogo, in merito alla questione volta ad accertare se il diritto dell'Unione osti a una normativa nazionale che preveda un termine generale di conservazione dei dati PNR di cinque anni a prescindere dal fatto che i passeggeri interessati risultino, nel quadro della valutazione preventiva, tali da rappresentare, o meno, un rischio per la sicurezza pubblica, l'avvocato generale propone di interpretare la direttiva PNR, in conformità con la Carta, nel senso che la conservazione dei dati PNR forniti dai vettori aerei alle UIP durante un periodo di cinque anni **sia consentita, una volta effettuata la valutazione preventiva, solo nei limiti in cui sia constatato, in base a criteri oggettivi, un rapporto tra questi dati e la lotta contro il terrorismo o la criminalità grave**. Una conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati PNR in forma non anonima può giustificarsi **solo di fronte a una minaccia grave per la sicurezza degli Stati membri che risulti reale e attuale o prevedibile**, collegata, ad esempio, ad attività di terrorismo, e **a condizione che la durata di tale conservazione sia limitata allo stretto necessario**.

---

**IMPORTANTE:** Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

**IMPORTANTE:** Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.*

*Contatto stampa: Cristina Marzagalli ☎ (+352) 4303 8575*

*Immagine della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ ☐ (+32) 2 2964106*