

L'accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti sulla schedatura elettronica dei passeggeri aerei al vaglio della Corte di giustizia

di *Giulia Tiberi*

Con una decisione molto attesa, la Corte di giustizia (sentenza 30 maggio 2006, cause riunite C-317/04 e 318/04) – chiudendo un'aspra contesa insorta tra la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea, da un lato, e il Parlamento europeo e il Garante europeo per la protezione dei dati personali, dall'altro – ha ritenuto illegittima la trasmissione alle autorità statunitensi dei dati personali dei cittadini comunitari passeggeri nei voli aerei diretti verso gli Stati Uniti e ha di conseguenza annullato le decisioni della Commissione e del Consiglio che, con un accordo con gli Stati Uniti, avevano ammesso l'accesso diretto delle autorità di sicurezza statunitensi alle banche dati delle compagnie aeree europee.

Paradossalmente, tuttavia, da quella che a prima vista sembrerebbe una decisione che rafforza la tutela del diritto alla riservatezza e la protezione dei dati personali, paiono ricavarci indicazioni di segno diverso: la normativa comunitaria sulla protezione dei dati personali, che si pensava essere assai estesa (e da molti commentatori giudicata anche fin troppo pervasiva), ha viceversa un campo di applicazione assai più limitato e soprattutto non è in grado di proteggere i cittadini comunitari proprio nei settori in cui massime sono le esigenze di tutela, ossia il campo della sicurezza pubblica e del diritto penale.

In risposta agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, negli Stati Uniti sono state approvate varie misure di emergenza per rafforzare la sicurezza nazionale. In particolare, con riferimento alla sicurezza del traffico aereo, la normativa varata ha imposto a tutti i vettori aerei che operano collegamenti con destinazione o partenza nel territorio degli Stati Uniti, o anche solo traversanti tale territorio, a fornire alle autorità doganali statunitensi un accesso elettronico ai dati contenuti nel loro sistema automatico di prenotazione e di controllo delle partenze, denominati «Passenger Name Records» (di seguito, PNR). Questo sistema raccoglie un nutrito novero di dati, alcuni dei quali particolarmente delicati (il nome, l'indirizzo, i recapiti telefonici, l'indirizzo di posta elettronica, la data di prenotazione del viaggio, le modalità di pagamento, l'agenzia di viaggio presso la quale si è acquistato il biglietto, le osservazioni generali, il numero del posto occupato in aereo, l'informazione sulle precedenti assenze all'imbarco), ai quali le autorità doganali statunitensi possono accedere senza restrizioni e che possono condividere anche con altre autorità per ragioni di sicurezza nazionale.

Pur riconoscendo la legittimità degli interessi di sicurezza in gioco, la Commissione europea, sin dal giugno 2002, comunicava alle autorità statunitensi che tali disposizioni rischiavano di entrare in contrasto con la legislazione comunitaria e con quella degli Stati membri in materia di tutela dei dati personali. Le autorità statunitensi rinviavano l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, ma a partire dal marzo 2003, rendevano sanzionabili le compagnie aeree che non si fossero conformate alle suddette disposizioni, sicché da allora numerose grandi compagnie aeree con sede negli Stati membri dell'Unione europea hanno fornito alle autorità americane l'accesso ai propri PNR.

Ora, in virtù della direttiva europea sui dati personali, il trasferimento verso un paese terzo di dati personali può aver luogo soltanto se tale paese garantisce un «livello di protezione adeguato» (art. 25). Questa valutazione, che spetta alla Commissione europea svolgere in relazione a molteplici fattori (natura dei dati, le finalità dei trattamenti previsti, il paese d'origine e il paese di destinazione finale, la normativa del paese terzo, le misure di sicurezza ivi osservate), se negativa, può condurre al blocco di ogni trasferimento di dati verso il paese terzo, blocco che potrà essere rimosso solo a seguito dell'assunzione – da parte del paese terzo, a seguito di negoziati con la Commissione – di impegni internazionali o di disposizioni interne che se ritenute sufficienti a garantire un livello di protezione adeguato portano alla riapertura dello scambio di informazioni.

Così, anche nel presente caso, ritenendo che si applicasse la normativa sui dati personali, la Commissione europea avviava dei negoziati con gli Stati Uniti sfociati in un documento con cui le autorità statunitensi si assumevano determinati impegni, necessari per la successiva adozione di una decisione della Commissione avente a oggetto la verifica dell'adeguatezza del livello di tutela dei dati personali offerto dagli Stati Uniti. Nonostante le perplessità avanzate a più riprese dal Gruppo dei Garanti per la protezione dei dati personali in ordine al livello di tutela dei dati oggetto degli impegni assunti riguardo alle forme di trattamento dei dati previste (si vedano i pareri del 13 giugno 2003 e del 29 gennaio 2004), la Commissione decideva di sottoporre al Parlamento europeo il progetto di decisione sull'adeguatezza, accompagnato dal progetto della dichiarazione di impegno delle autorità doganali statunitensi, nonché una proposta di decisione del Consiglio dell'Unione europea avente a oggetto la conclusione di un accordo tra la Comunità e gli Stati Uniti, su cui il Parlamento europeo avrebbe dovuto rendere un parere con procedura d'urgenza. Il Parlamento decideva invece di adottare una risoluzione in cui esprimeva varie riserve di carattere giuridico in ordine all'approccio seguito (cfr. risoluzione del 31 marzo 2004). In particolare, ritenendo che il progetto di decisione sull'adeguatezza eccedesse le competenze conferite alla Commissione dall'art. 25 della direttiva 95/46, la risoluzione auspicava la conclusione di un accordo internazionale adeguato che rispettasse i diritti fondamentali e chiedeva alla Commissione di sottoporgli un nuovo progetto di decisione. Al contempo, il

Parlamento decideva di richiedere alla Corte di giustizia un parere sulla compatibilità dell'accordo internazionale con il Trattato – in particolare, con la tutela del diritto al rispetto alla vita privata –, e respingeva la domanda d'urgenza sottopostagli dal Consiglio, chiedendo altresì al Consiglio e alla Commissione di non proseguire nei loro intenti fintanto che la Corte non avesse reso il parere sollecitato.

La Commissione e il Consiglio, tuttavia, dopo aver ingaggiato una vera e propria battaglia con il Parlamento europeo, decidevano di proseguire nella loro strada adottando definitivamente sia la decisione sull'adeguatezza (decisione della Commissione 14 maggio 2004, 2004/7535/CE), sia la decisione di approvazione dell'accordo internazionale tra la Comunità europea e gli Stati Uniti relativo al trasferimento e trattamento dei dati PNR (decisione del Consiglio 17 maggio 2004, 2004/496/CE), reputando prioritarie le esigenze di sicurezza che imponevano risposte rapide e l'urgente bisogno di porre rimedio alla situazione di incertezza in cui si trovano le compagnie aeree e i passeggeri, nonché di proteggere gli interessi finanziari degli interessati. In particolare, il Consiglio fondava la sua decisione sull'art. 95 Tr. CE, quale fondamento legittimo per l'adozione di provvedimenti diretti a garantire che le condizioni della concorrenza non vengano falsate nel mercato interno. Secondo il Consiglio, infatti, in assenza di una normativa comune in tema di accesso da parte delle autorità statunitensi ai dati PNR, sussisteva il rischio che venissero falsate le condizioni di concorrenza, con grave pregiudizio all'unicità del mercato interno, dal momento che le compagnie aeree che non si fossero conformate alle esigenze statunitensi avrebbero potuto vedersi imporre da parte delle autorità americane il pagamento di ammende, subire ritardi dei voli e perdere passeggeri a vantaggio di altre compagnie che si fossero accordate con gli Stati Uniti.

A fronte dell'adozione dei due atti, il Parlamento europeo ritirava la richiesta di parere alla Corte, sostituendola con l'impugnazione di entrambi gli atti dinnanzi al giudice comunitario al fine del relativo annullamento, in ciò sostenuto dal Garante europeo per la protezione dei dati personali, per la prima volta intervenuto in giudizio dinnanzi alla Corte di giustizia. Il Parlamento contestava, anzitutto, il fondamento giuridico utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio per l'adozione delle due decisioni (rispettivamente, l'art. 25 della direttiva sui dati personali e l'art. 95 Tr. CE), ma soprattutto censurava entrambi gli atti ritenendo che il sistema PNR violasse il diritto alla protezione dei dati personali, come tutelato dall'art. 8 della CEDU, in quanto riguardante un trattamento di dati personali che dà luogo a un'ingerenza nella vita privata.

La Corte di giustizia ha accolto le argomentazioni del Parlamento europeo annullando entrambi gli atti perché adottati *ultra vires*, ritenendo che sia la Commissione che il Consiglio avessero utilizzato illegittimamente un fondamento normativo appartenente al primo pilastro – il pilastro comunitario, riguardante il mercato interno – per adottare atti che viceversa rientrano nel campo di applicazione del terzo pilastro, rilevando che il trasferimento di dati PNR alle autorità statunitensi costituisce un trattamento avente come oggetto la pubblica sicurezza e le attività dello Stato in materia di diritto penale.

In particolare, la Corte ha evidenziato che i dati PNR, pur essendo inizialmente raccolti dalle compagnie aeree nell'ambito di un'attività che rientra nel diritto comunitario (quale è la vendita di un biglietto aereo che dà diritto a una prestazione di servizi), sono tuttavia considerati nella decisione sull'adeguatezza e nell'accordo con gli Stati Uniti con una finalità del tutto diversa, riguardando entrambi gli atti un trattamento di dati finalizzato non alla realizzazione di una prestazione di servizi, bensì ritenuto necessario per salvaguardare la pubblica sicurezza e con fini repressivi. Ora, come previsto espressamente dalla direttiva sui dati personali (art. 3, n. 2, primo trattino, direttiva 95/46), sono esclusi dal suo ambito di applicazione i trattamenti di dati personali effettuati per l'esercizio di attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, come quelle previste dai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea e comunque i trattamenti aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato e le attività dello Stato in materia di diritto penale.

La Corte si è limitata, dunque, ad annullare le due decisioni per motivi meramente procedurali, rinviando peraltro gli effetti della sua decisione al 30 settembre 2006, in modo da lasciare un tempo sufficiente per permettere l'adozione di misure di adeguamento alla sentenza, oltre che per ragioni di certezza del diritto e di tutela delle persone interessate.

Così argomentata, tuttavia, la decisione della Corte si espone a più di una notazione critica. Da un lato, essa relega la questione a un problema di erroneo fondamento giuridico, mentre avrebbe più propriamente dovuto dichiarare l'assenza di competenza in capo alla Comunità europea ad adottare gli atti in causa, fatto certamente degno di rilievo considerando che si sarebbe trattato del secondo caso in assoluto di un atto comunitario annullato per vizio di competenza. A una simile conclusione, tra l'altro, la Corte avrebbe potuto facilmente giungere avendo nelle sue argomentazioni richiamato il precedente del caso *Lindquist* (sentenza 6 novembre 2003, causa C-101/01), in cui la Corte aveva già avuto modo di dichiarare che le attività rientranti nel campo di esclusione della direttiva comunitaria sulla protezione dei dati personali (menzionate all'art. 3, n. 2, primo trattino della direttiva) «sono, in tutti i casi, attività *proprie degli Stati* o delle autorità statali» (corsivo aggiunto). Dall'altro lato, la Corte evita di entrare nella ben più spinosa questione della valutazione della violazione da parte del sistema PNR del diritto al rispetto della vita privata, inteso qui come diritto alla protezione dei dati personali, tutelato dall'art. 8 della CEDU. In questo caso, essa avrebbe dovuto accertare se le ingerenze nella vita privata causate da un sistema di accesso

elettronico ai dati personali così ampio per tipo di trattamenti e finalità previste, quale è quello del PNR, rispetti le condizioni enunciate all'art. 8 CEDU, ossia se sia previsto per legge, se persegua uno scopo legittimo e sia necessario in una società democratica per il raggiungimento di tale scopo. Così, in particolare, può dirsi rispettoso dei principi di necessità e proporzionalità, richiesti dall'art. 8 CEDU, un accordo che prevede il trasferimento di un numero elevatissimo di dati (ben 34, con la conseguente possibilità di ricostruire profili personali sulla base di tali dati), che ammette la conservazione dei dati per un tempo molto lungo (otto anni, contro i tre anni previsti dalla convenzione Europol e della decisione Eurojust), che consente il trasferimento dei dati anche ad altre autorità pubbliche (andando così oltre quanto necessario per combattere il terrorismo) e non prevede alcun controllo giurisdizionale sul trattamento dei dati da parte delle autorità statunitensi? Sono domande destinate purtroppo a rimanere irrisolte alla luce della decisione della Corte.

Dalla decisione della Corte apparentemente sembrerebbe il Parlamento europeo a uscire vincitore, avendo ottenuto l'annullamento degli atti con cui i cittadini dell'Unione europea soggiacevano al sistema statunitense di schedatura elettronica in occasione di viaggi aerei verso gli Stati Uniti. In realtà, potrebbe rivelarsi una vittoria di Pirro. In effetti, la conseguenza più probabile della decisione della Corte dovrebbe essere la negoziazione di un nuovo accordo con gli Stati Uniti, questa volta nell'ambito del terzo pilastro, ossia nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come preannunciato dalla stessa Commissione europea lo scorso 19 giugno. In questo nuovo scenario, tuttavia, non esiste ancora una normativa europea specifica sulla protezione dei dati personali per fini di giustizia e sicurezza pubblica: la proposta di decisione quadro del Consiglio sulla protezione dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale non è stata infatti ancora definitivamente approvata (COM/2005/475). La decisione della Corte cade dunque in un momento in cui sussiste, a livello comunitario, un vuoto di tutela dei dati personali proprio in un campo cruciale quale è quello dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, da cui maggiormente possono derivare potenziali attentati alla tutela della riservatezza. L'attività di cooperazione tra gli Stati nell'attività investigativa si fonda, infatti, proprio sullo scambio di informazioni e sul trattamento di dati particolarmente delicati e sensibili, da cui possono discendere limitazioni alla stessa libertà personale.

Ulteriormente, in caso di un nuovo accordo internazionale negoziato con gli Stati Uniti negoziato nell'ambito del terzo pilastro (in virtù degli artt. 24 e 38 del Trattato sull'Unione europea), la posizione del Parlamento europeo ne uscirebbe notevolmente indebolita: il nuovo accordo verrebbe infatti approvato dal solo Consiglio dei ministri dell'Unione europea, seppure con l'aggravio procedurale del voto unanime, mentre il Parlamento europeo potrebbe unicamente adottare una risoluzione non vincolante per il Consiglio avente a oggetto l'accordo internazionale e non potrebbe successivamente ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia contro la nuova decisione. Invero, l'adozione di decisioni destinate a incidere fortemente sulla tutela dei diritti fondamentali dovrebbero associare pienamente il Parlamento europeo, al fine di garantire il più ampio e trasparente dibattito democratico. Sul punto, in mancanza della ratifica del Trattato costituzionale che tali innovazioni in senso democratico avrebbe apportato associando nella legislazione di queste materie il Parlamento europeo in posizione paritaria con il Consiglio dei ministri (cfr. art. I-42 del Trattato costituzionale), può tuttavia valutarsi con favore il fatto che il Programma dell'Aia, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, intenda rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia richiedendo che siano rigorosamente osservate alcune condizioni fondamentali per quanto riguarda la tutela del diritto alla riservatezza e la protezione dei dati personali (la proposta di decisione quadro del Consiglio sul trattamento dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, sopra richiamata, intende tradurre in norme concrete il Programma dell'Aia in relazione alla prevenzione e la lotta contro il terrorismo). Fanno altresì ben sperare le aperture mostrate dalla Commissione che dinanzi alla Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini del Parlamento europeo ha dichiarato, con riferimento alla negoziazione del nuovo accordo nell'ambito del terzo pilastro, di voler comunque lavorare in stretta collaborazione con il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali (cfr. la nota del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 2006, n. 10925/06).

Al di là di questi rilievi, il fatto che dalla decisione della Corte rimanga impregiudicata la questione fondamentale se un sistema elettronico di schedatura, quale il sistema PNR, violi i diritti fondamentali alla riservatezza e alla protezione dei dati personali comporta, quale risultato paradossale, che non sussista né in capo alla Commissione né in capo al Consiglio, nella conclusione del nuovo accordo con gli Stati Uniti, alcun obbligo a modificare il contenuto degli atti annullati, ciò che viceversa rappresentava un punto essenziale per il Parlamento europeo.