Stop alla schedatura dei passeggeri aerei diretti negli Usa

Commento alla sentenza

di Giuseppe Busia

in corso di pubblicazione per Guida al Diritto de Il Sole 24 Ore – giugno 2006

* * *

Stop alla trasmissione alle autorità USA dei dati personali dei passeggeri dei voli transatlantici al fine di combattere il terrorismo. È quanto ha imposto la Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza 30 maggio 2006 (C-317/04 e C-318/04), che ha annullato le decisioni della Commissione e del Consiglio attraverso le quali era stato dato sostanzialmente il via libera alla schedatura dei passeggeri degli aerei diretti o transitanti negli Stati Uniti, con una conseguente lesione della loro privacy.

La sentenza segna la conclusione di un lungo braccio di ferro che ha visto contrapporsi, da una parte, la Commissione e il Consiglio e, dall'altra, il Parlamento europeo, le Autorità per la protezione dei dati e il Garante europeo per la protezione dei dati, che per la prima volta è intervenuto in un giudizio davanti alla Corte di Lussemburgo. Tutto ciò, in una discussione che ha visto confrontarsi la tutela di alcuni diritti fondamentali della persona con le istanze di sicurezza, che si riteneva di dover garantire attraverso la raccolta di più informazioni possibile sui soggetti che facevano il loro ingresso o, almeno, transitavano sul territorio statunitense.

In realtà, la pronuncia della Corte non arriva al cuore della contesa ed alla definizione del confronto/scontro fra i diritti e i valori posti alla base della lunga disputa, ma si ferma a constatare che le decisioni della Commissione e del Consiglio -assunte sulla base della direttiva 95/46/CE- facevano invece riferimento a trattamenti relativi alla sicurezza pubblica e al diritto penale, sottratti al campo di applicazione della direttiva medesima. Tuttavia, nonostante questo carattere in apparenza formale, la decisione merita di essere esaminata con attenzione perché offre un quadro particolarmente illuminante di alcune diversità di impostazioni giuridiche e culturali che separano le due sponde dell'Oceano e che, anche sotto altri profili, si sono manifestate proprio nelle modalità con le quali si è deciso di reagire alla minaccia del terrorismo internazionale degli ultimi anni.

Schedati tutti i passeggeri aerei che transitano negli Usa

Ma andiamo con ordine. Nel clima di allarme seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, fra le diverse misure di emergenza adottate negli Stati Uniti, era stata approvata una normativa in base alla quale tutti i vettori aerei che assicurano collegamenti da e per gli USA, ovvero che comunque traversano il territorio statunitense, erano tenuti a mettere a disposizione delle autorità doganali Usa, mediante un accesso elettronico, i dati contenuti nel loro sistema informatico di prenotazione e controllo delle partenze. Il riferimento è al cosiddetto Passenger Name Record (PNR) che comprende, fra l'altro, la data di prenotazione, il nome, l'indirizzo, le modalità di pagamento, i recapiti telefonici, l'indirizzo di posta elettronica, 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. Quindi, una serie di informazioni in grado di

fornire elementi anche particolarmente “delicati” sulla vita degli interessati: basti pensare che anche un dato apparentemente insignificante, quale il tipo di pasto scelto sull’aereo, può rivelare le condizioni di salute o anche l’appartenenza religiosa di un passeggero.

La Commissione europea, informata di tale fatto, sin dal giugno 2002 aveva fatto sapere alle autorità statunitensi che tali disposizioni rischiavano di entrare in conflitto con la legislazione comunitaria e con quella degli Stati membri in materia di tutela dei dati oltre che con talune disposizioni in materia di sistemi telematici di prenotazione (regolamento CEE del Consiglio 24 luglio 1989, n. 2299, come modificato dal regolamento CE del Consiglio 8 febbraio 1999, n. 323).

Anche in ragione delle perplessità che provenivano dal Vecchio Continente, le autorità statunitensi decisero formalmente di rinviare l’entrata in vigore delle nuove disposizioni, ma continuarono nella sostanza a sanzionare le compagnie aeree che non si erano adeguate alla normativa. Per tale ragione, le grandi compagnie aeree dell’Unione europea, pur pressate sul versante europeo in ordine alla necessità di rispettare le disposizioni comunitarie in materia di protezione dei dati, hanno fornito l’accesso ai dati PNR dei propri passeggeri alle autorità USA.

Un giudizio di adeguatezza per autorizzare il trasferimento di dati fuori dall’Unione

Al riguardo, occorre preliminarmente ricordare che in base alla citata direttiva 95/46/CE, il trasferimento verso un paese terzo di dati personali (è appunto il caso la trasmissione del PNR negli USA) può aver luogo soltanto se tale paese garantisce un “livello di protezione adeguato” (art. 25).

L’adeguatezza del livello di protezione deve essere valutata tenendo conto di tutte le circostanze relative al trasferimento delle informazioni personali: la natura dei dati, le finalità del o dei trattamenti previsti, il paese d’origine e il paese di destinazione finale, le norme di diritto, generali o settoriali, vigenti nel paese terzo, le regole professionali e le misure di sicurezza ivi osservate, ecc.

Quando la Commissione constata che un paese terzo non garantisce un livello di protezione adeguato, gli Stati membri devono bloccare ogni trasferimento di dati verso lo stesso. Parallelamente, la Commissione avvia dei negoziati per porre rimedio alla situazione di blocco. E se, a seguito di tali negoziati, il paese terzo assume impegni internazionali o adotta disposizioni interne che la Commissione ritiene sufficienti a garantire un livello di protezione adeguato, può constatare tale risultato riaprendo la via allo scambio di informazioni.

Gli impegni degli USA e le perplessità dei Garanti europei

Proprio nella convinzione che nel caso di specie trovassero applicazione tali disposizioni, la Commissione ha avviato con le autorità statunitensi un negoziato, al termine del quale si è giunti alla sottoscrizione di un documento attraverso il quale l’Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere degli Stati Uniti (*United States Bureau of Customs and Border Protection*, in seguito, “CBP”) assumeva una serie di impegni («undertakings») al fine di consentire alla Commissione europea di poter assumere una decisione sull’adeguatezza sulla base della citata direttiva 95/46/CE in materia di dati personali.

Tuttavia, il Gruppo dei Garanti europei per la protezione dei dati, istituito dall’art. 29 della stessa direttiva, aveva espresso a più riprese diversi dubbi circa il livello di tutela dei dati garantito dai detti impegni (si vedano i pareri del 13 giugno 2003 e del 29 gennaio 2004).

Nonostante ciò, il 1° marzo 2004 la Commissione ha sottoposto al Parlamento europeo un progetto di decisione sull’adeguatezza, accompagnato dal progetto di impegno del CBP. Ad essi era seguita, rivolta sempre al Parlamento, una proposta di decisione del Consiglio avente ad oggetto la conclusione di un accordo con gli Stati Uniti, con successiva richiesta che il Parlamento si pronunciasse secondo la procedura d’urgenza.

I rilievi del Parlamento europeo

Il Parlamento, però, raccogliendo anche alcune perplessità manifestate dai Garanti europei, ha adottato una risoluzione in cui esprimeva diverse riserve di carattere giuridico sulla proposta presentatagli. In particolare, secondo l'Assemblea di Strasburgo il progetto di decisione sull'adeguatezza eccedeva le competenze conferite alla Commissione dall'art. 25 della direttiva 95/46: per tale ragione ha invocato la conclusione di un accordo internazionale appropriato che rispettasse i diritti fondamentali su un certo numero di punti specificati nella risoluzione stessa e ha chiesto alla Commissione di sottoporgli un nuovo progetto di decisione, riservandosi anche di adire la Corte al fine di verificare la legittimità dell'accordo internazionale previsto e, in particolare, la sua compatibilità con la tutela del diritto al rispetto della vita privata.

Dopo un braccio di ferro giocato anche sul filo delle regole procedurali, la Commissione ed il Consiglio hanno deciso di andare comunque avanti per la loro strada, in ragione della necessità di rispondere in tempi rapidi alle esigenze di sicurezza. Ed hanno adottato rispettivamente una decisione sull'adeguatezza (decisione della Commissione 14 maggio 2004, 2004/535/CE) e una decisione di approvazione dell'accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e trasferimento dei dati PNR (decisione del Consiglio 17 maggio 2004, 2004/496/CE, che sarebbe poi stata seguita dalla firma dell'accordo medesimo a Washington, il 28 maggio 2004).

Decisioni, entrambe, impugnare dal Parlamento e ora oggetto della sentenza in commento, nella quale sono state decise le cause riunite C-318/04 e C-317/04.

I trattamenti sulla sicurezza pubblica e in materia penale fuoriescono dal campo di applicazione della direttiva sui dati

Come accennato, la Corte ha deciso la questione limitandosi a constatare che sia la Commissione che il Consiglio avevano basato la loro decisione sulle disposizioni della direttiva 95/46/CE. Ebbene, la stessa direttiva (art. 3, n. 2, primo trattino) esclude 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.

I giudici della Corte notano giustamente che è certamente vero che i dati PNR inizialmente sono raccolti dalle compagnie aeree nell'ambito di un'attività rientrante nel diritto comunitario: ossia la vendita di un biglietto aereo che dà diritto ad una prestazione di servizi. Tuttavia, la decisione sull'adeguatezza prende in considerazione un trattamento avente una natura del tutto diversa: i dati del PNR vengono infatti trasmessi negli USA per essere utilizzati al fine di salvaguardare la pubblica sicurezza e a fini repressivi, perdendo ogni legame con gli scopi per i quali sono inizialmente raccolti. Questo relevantissimo salto fra le differenti finalità fa sì che la decisione si ponga al di fuori dall'ambito del diritto comunitario ed è appunto all'origine dell'annullamento delle decisioni della Commissione e del Consiglio operato dalla Corte, essendo queste basate sulla più volte citata direttiva comunitaria.

Per garantire la certezza del diritto e al fine di proteggere le persone interessate, la Corte ha comunque deciso differire gli effetti della sua pronuncia al 30 settembre 2006.