

Cecilia Severoni*

La sicurezza dell'aviazione civile e i limiti alla libertà di circolazione: riflessioni a seguito della pandemia da COVID-19

*The civil aviation safety and the limits to freedom
of movement: Reflections following
the COVID-19 pandemic*[§]

Il quadro normativo attuale in tema di sicurezza dell'aviazione civile è stato modificato in modo sostanziale dopo l'attacco alle torri gemelle e dispone un insieme di norme puntuali e dettagliate. Occorre tuttavia trovare un compromesso ragionevole tra l'obiettivo indicato della prevenzione, indagine, accertamento e repressione degli atti di terrorismo ed altri reati gravi e quello della protezione della libertà di circolazione e dei dati personali nel rispetto della vita privata degli interessati. In questa ottica la compressione del diritto alla protezione dei dati personali deve rispondere a regole chiare e deve essere strettamente proporzionale all'obiettivo da conseguire. Analoghe riflessioni possono oggi essere ripetute in merito ad una più recente applicazione del principio contenuto nell'art. 16, primo comma, Cost. in tema di libertà di circolazione. Non sfugge, infatti, all'interprete l'analogia tra le restrizioni alla libertà di circolazione ed il diritto di muoversi liberamente derivante dalla normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile, e la più recente vicenda legata alla pandemia da Coronavirus

* Professore associato nell'Università di Udine – cecilia.severoni@uniud.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

che ha imposto una limitazione alla libertà di circolazione delle persone: si tratta nei due casi di un compromesso dettato da «motivi di sanità e sicurezza», circostanze accomunate dal legislatore costituzionale tra le ipotesi per le quali è possibile prevedere per legge una limitazione alla piena esplicazione dei diritti sopra ricordati. – The current regulatory framework for civil aviation safety has been substantially changed after the attack on the twin towers and relies on a set of precise and detailed rules. A reasonable compromise must therefore be found between the indicated objective of the prevention, investigation, detection and repression of acts of terrorism and other serious crimes and that of the protection of the freedom of movement and of personal data while respecting the privacy of the passengers. In this perspective, e.g., the compression of the right to the protection of personal data must comply with clear rules and must be strictly proportional to the objective to be achieved. Similar reflections can now be repeated regarding a more recent application of the principle contained in art. 16, first paragraph of the Italian Constitution on the subject of freedom of movement. In fact, nothing gets past to the interpreter about the analogy between the restrictions on freedom of movement and the right to move freely deriving from the legislation on civil aviation safety, and the most recent event linked to the Coronavirus pandemic which imposed a limitation to the freedom of movement of persons: in both cases it is a compromise dictated by «health and safety reasons», circumstances shared by the constitutional legislator among the hypotheses for which it is possible to provide by law a limitation to the full explanation of rights mentioned above.

SOMMARIO: Rilievi preliminari. – 1. Le fonti giuridiche di regolamentazione della fattispecie. – 2. Il reg. (CE) n. 300/2008. – 3. L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale. – 4. Il ruolo dell'Unione europea nel monitoraggio sul rispetto dei parametri di sicurezza di cui agli Allegati 9 e 17 da parte di Paesi terzi. – 5. Il reg. (UE) n. 72/2010 ed il potere ispettivo della Commissione europea in materia di sicurezza dell'aviazione civile. – 6. La dir. (UE) n. 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. – 7. Conclusioni e spunti di riflessione sull'art. 16 Cost.

Rilievi preliminari.

Il concetto di sicurezza dell'aviazione civile viene solitamente identificato con l'insieme di norme e relativi provvedimenti attuativi intesi a prevenire o attenuare le conseguenze di atti dolosi perpetrati ai danni

degli aeromobili, dei passeggeri e dell'equipaggio¹. Il concetto si contrappone alla nozione di *safety* intesa come insieme di misure di prevenzione di incidenti causati per lo più da circostanze accidentali.

La normativa che si è succeduta nel tempo in materia di sicurezza aerea si caratterizza per essere stata introdotta in prevalenza sull'onda dell'emergenza di atti di terrorismo e sull'onda dell'emotività che ne è conseguita.

Questo è evidente nelle convenzioni internazionali degli anni sessanta-settanta che hanno individuato le prime fattispecie di reato di dirottamento aereo ed ulteriori fattispecie di reato collegate².

¹ Il reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 300/2008 dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il reg. (CE) n. 2320/2002, definisce la «sicurezza aerea», come combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza (art. 2). Per chiarezza terminologica, però, il Parlamento europeo (europarl.europa.eu alla voce Sicurezza della aviazione civile) riferisce che la sicurezza dell'aviazione non va confusa con la sicurezza aerea, perché mentre la prima è intesa a prevenire atti dolosi contro gli aeromobili e i loro passeggeri ed equipaggi, la sicurezza aerea riguarda invece la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'utilizzo degli aeromobili. In dottrina si vedano su questo argomento i contributi di M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, in *La sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti, Atti del convegno di Milano, 22 aprile 2004, Milano, 2005, 53; B. FRANCHI, *Le inchieste di sicurezza in campo – L'aria* (vol. II), 2014, 489 ss.; E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali-E. Rosafio, Milano, 2008, 387; F. PELLEGRINO, *La definizione di sicurezza aerea*, in *Atti del convegno Aeroporti e responsabilità*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 171; ID., *Sicurezza ed prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007; E. TURCO BULGHERINI, *La prevenzione degli attentati alla sicurezza della navigazione dopo l'11 settembre 2001*, in *L'analisi economica del diritto: pubblica amministrazione, società, lavoro, trasporti*, a cura di E. Rossi, 2005, 263 ss.; G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, cit., 145; A. XERRI SALAMONE, *La sicurezza come valore nel diritto della navigazione e dei trasporti e nella formazione del diritto comune europeo*, ivi, 155.

Del pari è degli anni settanta la previsione di un Allegato tecnico ICAO, il n. 17, che ha introdotto un programma di controlli di sicurezza ai fini di prevenzione di attacchi terroristici.

Sull'onda emotiva provocata dall'attacco alle torri gemelle perpetrato con aeromobili dell'aviazione civile il quadro normativo ha subito quindi una profonda revisione tesa a rafforzare principi di tutela della sicurezza degli individui coinvolti a tutti i livelli nel settore dell'aviazione civile.

La stessa International Civil Aviation Organization (ICAO) nel 2002, subito dopo l'attacco alle torri gemelle, ha introdotto un sistema di ispezioni volte ad accertare il rispetto degli Standard di cui all'Annesso 17 che prende il nome di Universal Security Audit Programme (USAP), così come le più recenti modifiche dell'Annesso menzionato, giunte all'emendamento n. 16, sono volte per un verso a prevedere e prevenire ulteriori atti di interferenza commessi a mezzo posta in transito, merci o altro materiale introdotto nelle aree comuni aeroportuali, mentre sotto altro profilo mostrano una maggiore attenzione nella scelta e nell'addestramento del personale assegnato alla sicurezza aerea.

La stessa Unione europea ha introdotto nel 2002 una normativa in materia di protezione del settore dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita ed una interpretazione comune dei parametri di sicurezza disposti dall'Annesso 17, poi modificata dall'attuale reg. (CE) n. 300/2008 e completata dal reg. (UE) n. 1998/2015.

L'altro elemento che connota fortemente la normativa in materia di sicurezza aerea è dato dal rilievo che si tratta di una normativa di contemperamento tra opposti interessi tutti costituzionalmente rilevanti.

È innegabile infatti che il diritto alla sicurezza, che trova il proprio giustificativo nella tutela dell'incolumità e nel diritto all'integrità fisica garantito dall'art. 32 Cost. è già un primo limite alla libertà di iniziativa economica privata, che come vuole l'art. 41 non può essere svolta in modo «da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Allo stesso modo, i principi costituzionali ci indicano il limite alla libertà di circolazione dell'individuo per specifici «motivi di sanità e di sicurezza» (art. 16 Cost.).

² Su cui cfr. A.E. EVANS, *Aircraft Hijacking: its cause and cure*, in *AJIL*, 1969, 697.

La normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile si muove dunque su una linea di compromesso, non solo tra l'interesse del cittadino ad agire ed a muoversi liberamente e l'interesse non solo individuale ma anche generale alla mantenimento di condizioni di incolumità pubblica, ma anche – ed in considerazione della vocazione internazionale del viaggio aereo – nell'interesse di ogni singolo Stato a mantenere la propria sovranità su scelte di sicurezza interne al proprio ordinamento ed un interesse di carattere transnazionale a mantenere un sistema di cooperazione, scambio di informazioni ed in ultima analisi una forma di controllo incrociato sul grado di sicurezza di ogni singola realtà territoriale.

Il tutto in un contesto di trasporto di persone in cui, connaturato con la stessa obbligazione di trasferire, vi è l'obbligo di proteggere il soggetto trasportato in ogni singola fase del viaggio.

Su tale considerazione si innesta la più recente vicenda dei limiti posti alle varie forme di libertà che il passeggero può vantare in base a principi costituzionalmente rilevanti, in ragione di motivi di sanità e sicurezza e nella fattispecie per l'esigenza di fronteggiare l'epidemia di COVID-19.

L'affinità di situazione, e la circostanza che sia la sicurezza che la sanità sono ritenute ragioni di eccezionale gravità, tali da legittimare delle restrizioni alla libertà del passeggero, ci inducono ad avanzare qualche riflessione ulteriore, che sarà proposta *in limine scripti*.

Infine, la regolamentazione in materia di sicurezza aerea pone una compressione della sfera di riservatezza individuale, sacrificata al fine di preservare per quanto possibile l'integrità dei singoli individui. Il controllo del passeggero e dei suoi bagagli, nonché della posta e di ogni altro elemento che risulti nell'area di afferenza dell'aviazione civile pone un problema di tutela della *privacy* dell'individuo. Ciò vale a maggior ragione per il controllo e la conservazione dei dati sensibili, spesso esercitato senza tenere in dovuta considerazione la normativa sulla *privacy*³.

³ Cfr. a tal proposito la dir. (UE) n. 2016/681 del 27 aprile 2016 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. Di tale normativa sarà detto nei paragrafi successivi.

Come osservato nel parere emesso dall'Avvocato generale sul progetto di accordo tra UE e Canada per il trasferimento dei dati PNR, è necessario che «le misure progettate, sia pure sotto forma di accordi internazionali previsti, riflettano un temperamento equilibrato tra la preoccupazione legittima di preservare la sicurezza pubblica e quella, non meno fondamentale, che chiunque possa godere di un livello elevato di protezione della sua vita privata e dei propri dati»⁴.

1. Le fonti giuridiche di regolamentazione della fattispecie.

Significativi sono i progressi individuabili nelle fonti di regolamentazione in materia. In questa prospettiva, il quadro normativo successivo all'attentato alle torri gemelle del 2001 ha imposto modifiche intese a

⁴ Ci si riferisce alle Conclusioni dell'Avv. generale Paolo Mengozzi, presentate l'8 settembre 2016 a seguito di una domanda di parere avanzata dal Parlamento europeo in relazione al Progetto di Accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento di dati del codice di prenotazione. In materia di protezione dei dati personali l'art. 16 TFUE dispone che «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti». Sul punto si è in seguito pronunciata la Corte di Giustizia (in GUUE 2017/C 309/03), la quale ha ribadito la necessità che il menzionato Accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR) sia fondato congiuntamente sull'art. 16, par. 2, TFUE e sull'art. 87, par. 2, lett. a), TFUE, ed ha dichiarato che l'Accordo in esame risulta incompatibile con gli artt. 7, 8 e 21, nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione europea al Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati [Parere della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017 – Parlamento europeo (Parere 1/15)].

rafforzare l'intero impianto regolamentare, poi confluite nell'attuale regolamentazione europea di riferimento.

Come anticipato in precedenza, occorre ricordare che in ambito internazionale l'ICAO ha introdotto l'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sulla aviazione civile internazionale comprensivo di un programma di controlli di sicurezza ai fini di prevenzione di attacchi terroristici⁵.

Tra le principali fonti di diritto convenzionale vi è poi la convenzione di Tokio sulle infrazioni commesse a bordo degli aeromobili, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 11 giugno 1967, n. 468. La convenzione s'applica: «alle infrazioni commesse o agli atti compiuti da una persona a bordo d'un aeromobile immatricolato in uno Stato contraente, in quanto detto aeromobile si trovi, sia in volo, sia su l'alto mare o su una regione che non appartenga al territorio d'uno Stato» (art. 1). La convenzione attribuisce al comandante di aeromobile il potere di «prendere provvedimenti adeguati, compresi quelli coercitivi, necessari per garantire la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o dei beni a bordo; per mantenere l'ordine e la disciplina a bordo o infine per consentire la consegna di tale persona alle autorità competenti o il suo sbarco» (art. 6). La convenzione è frutto degli anni in cui è stata redatta e presenta lacune in ordine alla esatta individuazione delle condotte penalmente rilevanti poi emerse nella pratica.

La successiva convenzione dell'Aja del 1970 sulla cattura illecita di aeromobili ha individuato tale fattispecie di reato nella condotta di chi, a

⁵ L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago definisce gli atti di interferenza illecita come atti o tentativi di atti tali da compromettere la sicurezza dell'aviazione civile, compresi ma non limitati a: dirottamento di aerei, distruzione di un aeromobile in servizio, cattura di ostaggi a bordo degli aerei o su aeroporti, intrusione forzata a bordo di un aereo, in un aeroporto o nei locali di un impianto aeronautico, introduzione a bordo di un aereo o in un aeroporto di un'arma o dispositivo pericolosi o materiale destinato a scopi criminali, utilizzo di un aeromobile in servizio ai fini di causare la morte, gravi lesioni personali o danni gravi a cose o l'ambiente, comunicazione di informazioni false tali da compromettere la sicurezza di un aeromobile in volo o a terra, dei passeggeri, dell'equipaggio, del personale di terra o il grande pubblico, in un aeroporto o nei locali di un impianto di aviazione civile.

bordo di un aeromobile in volo, «illecitamente e con violenza o minaccia di violenza, s'impadronisce di detto aeromobile o ne esercita il controllo o tenta di commettere uno di questi atti, oppure è complice di una persona che commette o tenta di commettere uno di questi atti» (art. 1).

In materia di competenza giurisdizionale la convenzione prevede che ciascun Stato contraente adotti «i provvedimenti necessari per ripristinare la propria competenza giurisdizionale in materia di reati, e di qualsiasi altro atto di violenza diretto contro passeggeri o equipaggio e commessi dall'autore presunto del reato in relazione diretta con quest'ultimo, nei casi seguenti: se è commesso a bordo d'un aeromobile immatricolato in detto Stato; se l'aeromobile a bordo del quale è commesso il reato atterra sul suo territorio con l'autore presunto ancora a bordo; se il reato è commesso a bordo d'un aeromobile noleggiato senza equipaggio a una persona che ha la sede principale della propria impresa o, in mancanza di quest'ultima, risiede permanente in detto Stato» (art. 4).

Infine, la convenzione di Montreal del 1971 per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile resa esecutiva in Italia con l. 22 ottobre 1973, amplia la fattispecie di reato di cui alla precedente convenzione dell'Aja con la condotta di chi «compie un atto di violenza contro una persona che si trova a bordo di un aeromobile in volo, se l'atto è tale da compromettere la sicurezza dell'aeromobile stesso; distrugge un aeromobile in servizio oppure causa a tale aeromobile danni che lo rendono inadatto al volo o tali da comprometterne la sicurezza di volo; mette o fa mettere su un aeromobile in servizio, con qualsiasi mezzo, un dispositivo o sostanze atte a distruggerlo o a causargli danni che lo rendono inadatto al volo o tali da comprometterne la sicurezza di volo; distrugge o danneggia installazioni o servizi di navigazione aerea o ne perturba il funzionamento, se uno di questi atti è tale da compromettere la sicurezza di aeromobili in volo; dà scientemente indicazioni errate e compromette di conseguenza la sicurezza di un aeromobile in volo» (art. 1). Il concetto di sicurezza ne risulta di conseguenza ampliato e non più limitato al solo dirottamento ma esteso alle persone a bordo, all'aeromobile stesso o a installazioni a terra.

Sulla scia dell'attacco del 2001 è poi stato introdotto in ambito europeo il reg. (CE) n. 2320/2002, con finalità di protezione dell'aviazione

civile e di individuazione di parametri comuni per gli Stati membri di interpretazione dell'Annesso 17 della Convenzione di Chicago, poi sostituito dal menzionato reg. (CE) n. 300/2008.

In sede di prima stesura del quadro regolamentare l'Unione europea prendeva dunque atto della grave minaccia rappresentata dal terrorismo per gli ideali di democrazia e libertà e per i valori della pace, che sono il fondamento stesso dell'Unione europea ed istituiva un primo insieme di misure comunitarie in funzione di prevenzione degli atti di interferenza illecita nell'aviazione civile e di base per l'interpretazione uniforme delle disposizioni dell'Annesso 17 della convenzione di Chicago.

Ciascuno Stato membro era stato chiamato ad adottare un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile ad attuare una serie di misure particolareggiate sulla sicurezza degli aeromobili, dei passeggeri, dell'equipaggio e degli aeroporti.

Il quadro regolamentare è stato poi semplificato con il regolamento (CE) n. 300/2008 che ha introdotto un complesso di principi fondamentali, rivolti agli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile situati nel territorio di uno Stato membro, agli operatori che forniscono servizi in tali aeroporti ed ai soggetti che forniscono beni e/o servizi in tali aeroporti o tramite questi ultimi, in relazione alle misure da adottare per proteggere l'aviazione civile contro gli atti di interferenza illecita.

Tra i principi affermati dal quadro regolamentare accennato vi sono il principio della responsabilità dello Stato ospitante, nella misura in cui tutti gli aeroporti situati in uno Stato membro, tutti gli operatori nonché coloro che applicano norme per la sicurezza aerea operanti negli aeroporti indicati sono destinatari della normativa sulla protezione dell'aviazione civile (art. 2); nonché il principio del controllo prima dell'imbarco dei passeggeri, equipaggio e dei relativi bagagli, oltre al controllo delle merci, posta e provviste di bordo prima di essere caricate a bordo (art. 4).

Infine, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1998 del 5 novembre 2015, nella versione consolidata dell'1 aprile 2020, sono state stabilite disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, di cui all'art. 4 del reg. (CE) n. 300/2008.

2. *Il reg. (CE) n. 300/2008.*

Il reg. (CE) n. 300/2008 dell'11 marzo 2008 ha istituito norme comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile, introducendo norme semplificate ed armonizzate in materia di sicurezza aerea, ed abrogando contestualmente il precedente reg. (CE) n. 2320/2002.

Il regolamento in analisi si limita a definire i principi fondamentali delle misure che devono essere adottate per proteggere l'aviazione civile contro gli atti di interferenza illecita; non specifica, però, i dettagli tecnici e procedurali relativi alla loro concreta attuazione, così da assicurare una maggiore flessibilità nell'adozione delle misure e delle procedure di sicurezza che tengano conto dell'evolversi della valutazione dei rischi e consentano l'introduzione di nuove tecnologie (considerando n. 5). Il regolamento demanda ai singoli Stati il compito di individuare una Autorità competente per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 9), compito che nell'ordinamento italiano è stato assegnato all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)⁶.

⁶ L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è designato con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2009, come unica autorità responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni, nonché della redazione, attuazione e aggiornamento del Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile e del Programma Nazionale (PNS) per il controllo di Qualità della sicurezza dell'aviazione civile previsto dal reg. (CE) n. 300/2008. Con riferimento al PNS, l'ENAC precisa sul suo sito che «Le misure e gli adempimenti previsti dal Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (PNS) garantiscono la tutela della sicurezza, la regolarità e l'efficienza nazionale e internazionale dell'aviazione civile in Italia, fornendo disposizioni e procedure atte a impedire il compimento di atti di interferenza illecita e l'introduzione di articoli proibiti nelle aree potenzialmente a rischio. Regolamentano al contempo le modalità di risposta se tali eventi dovessero verificarsi». Con riferimento all'ambito soggettivo di operatività del PNS, l'ENAC chiarisce inoltre, che «Le disposizioni del PNS, con riferimento al reg. (CE) n. 300/2008, si applicano a: aeroporti italiani aperti al traffico aereo commerciale; operatori aeroportuali; vettori aerei; soggetti diversi dagli operatori». Il PNS è diviso in due parti (A e B), ed in 12 capitoli, relativi a: sicurezza degli aeroporti (Capitolo 1) sulle modalità attuative per la definizione dei confini aeroportuali,

per la regolamentazione delle aree sterili e delle parti critiche delle aree sterili, le disposizioni e le modalità da osservare per il controllo dell'accesso alle aree regolamentate di persone e veicoli, specificando inoltre le modalità di controllo del personale operante in un aeroporto; aree delimitate aeroportuali (Capitolo 2); sicurezza degli aeromobili (Capitolo 3), sulle disposizioni attuative attinenti l'ispezione di sicurezza di un aeromobile e le modalità di protezione dello stesso; passeggeri e bagagli a mano (Capitolo 4), relativo al controllo dei passeggeri e del proprio bagaglio a mano, introduce disposizioni esplicative anche per quanto riguarda il controllo dei liquidi. Una sezione di tale capitolo attiene specificatamente alle modalità di trasporto dei passeggeri potenzialmente pericolosi; bagaglio destinato alla stiva (Capitolo 5), sul controllo del bagaglio da stiva, punto nodale nella protezione dal compimento di atti di interferenza illecita, e la sua protezione riportando anche le modalità applicative per l'effettuazione del riconcilio dei bagagli da stiva con il passeggero; merci e posta (Capitolo 6) relativo alle disposizioni che hanno l'obiettivo di assicurare, con ragionevole certezza che nessun articolo proibito sia contenuto nelle merci e nella posta pronte ad essere caricate su di un aeromobile e che tale finalità sia perseguita utilizzando idonei mezzi e metodi di controllo. Tale finalità si persegue sottoponendo le merci e la posta ai prescritti controlli di sicurezza o, in alternativa, assicurando che tali spedizioni provengano da soggetti certificati quali l'agente regolamentato e/o mittenti conosciuti; posta e materiale dei vettori aerei (Capitolo 7), relativo a metodi e procedure che un vettore deve attuare per proteggere il proprio materiale inteso come carte d'imbarco, etichette per la registrazione del bagaglio ecc.; provviste di bordo (Capitolo 8), avente l'obiettivo di assicurare che le provviste di bordo non contengano articoli proibiti che possano mettere in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile. Per provviste di bordo si intendono tutti gli articoli che possono essere caricati a bordo di un aeromobile per uso, consumo o acquisto da parte dei passeggeri o dell'equipaggio durante il volo. Tali forniture di bordo devono essere sottoposte a controllo a meno che le stesse non vengano consegnate in aeroporto da un soggetto riconosciuto come fornitore regolamentato o designato come fornitore conosciuto; forniture per l'aeroporto (Capitolo 9), avente l'obiettivo di assicurare che non siano introdotti in area sterile articoli proibiti prevedendo specifiche procedure per il controllo delle forniture per l'aeroporto, intendendo tutti gli articoli destinati ad essere venduti, utilizzati o messi a disposizione per qualsiasi scopo o attività nelle aree sterili dell'aeroporto. Anche per tale categoria di forniture si pone l'obbligo del controllo di sicurezza delle stesse a meno che non provengano da un soggetto designato come fornitore

Il quadro regolamentare si basa sul principio che ogni Stato membro è responsabile della sicurezza dei voli in partenza dal proprio territorio: si applica, infatti, agli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile situati nel territorio di uno Stato membro, agli operatori che forniscono servizi in tali aeroporti ed ai soggetti che forniscono beni e/o servizi in tali aeroporti o tramite questi ultimi (considerando n. 6).

I controlli a passeggeri, bagagli, equipaggio e merci in generale, vengono effettuati prima dell'imbarco.

Al riguardo il quadro regolamentare identifica le norme fondamentali per la protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita nelle aree della sicurezza degli aeroporti e delle aree delimitate aeroportuali, nella sicurezza degli aeromobili, nel controllo dei passeggeri e dei loro bagagli a mano ed in stiva, nel controllo della posta, del materiale dei vettori aerei e delle forniture di bordo o per gli aeroporti, nelle misure per la sicurezza in volo, di selezione e di addestramento del personale (art. 4).

Nella consapevolezza che il livello di minaccia non è lo stesso per le varie attività esercitate nel settore dell'aviazione civile, si precisa inoltre che è opportuno tenere conto delle dimensioni dell'aeromobile, della natura dell'attività e della frequenza delle attività negli aeroporti, allo scopo di consentire deroghe.

Il legislatore ha però lasciato alla discrezionalità di ogni Stato membro la decisione sull'impiego di agenti responsabili della sicurezza sugli aeromobili registrati nel proprio territorio e su voli di vettori aerei ai

conosciuto; misure per la sicurezza in volo (Capitolo 10), contenente disposizioni ulteriori rispetto al reg. (UE) n. 2015/1998; selezione e formazione del personale (Capitolo 11), attinente alle modalità di addestramento di tutto il personale autorizzato ad effettuare i controlli di sicurezza e ad applicare le misure di sicurezza. La finalità perseguita da tali disposizioni è quella di garantire che solo persone selezionate in maniera conforme alle norme ed adeguatamente formate pongano in essere le attività suindicate. Specifiche disposizioni attengono anche alla modalità di certificazione degli istruttori e all'approvazione dei programmi di formazione; attrezzature di sicurezza (Capitolo 12), capitolo finale che riporta per ogni apparato utilizzato per i controlli di sicurezza l'indicazione dei requisiti di prestazione e degli standard che le stesse devono soddisfare.

quali ha rilasciato la licenza, nonché la loro selezione e l'addestramento. Del pari, ha consentito agli Stati membri di derogare alle norme fondamentali comuni e di adottare misure alternative di sicurezza volte a garantire un più adeguato livello di protezione sulla base di una specifica valutazione del rischio, in particolare in considerazione delle dimensioni dell'aeromobile o attinenti alla natura, ampiezza o frequenza delle operazioni o di altre attività pertinenti (art. 4, comma 4).

Inoltre, ha considerato l'opportunità che agli Stati membri venga consentito, sulla base di una valutazione del rischio, di applicare misure più severe di quelle disposte dal regolamento (art. 6).

Ha poi assegnato a ciascuno Stato membro il compito di predisporre un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 10)⁷ e per il controllo della qualità (art. 11) che metta in condizione lo Stato membro di controllare il livello di sicurezza dell'aviazione civile così da monitorare il rispetto delle disposizioni del regolamento e del programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, al fine di stabilire le responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni

⁷ Si è detto nella precedente nota che il Piano Nazionale per la Sicurezza è predisposto dall'ENAC, in attuazione alle previsioni del reg. (CE) n. 300/2008 e si applica agli aeroporti italiani aperti al traffico aereo commerciale, agli operatori aeroportuali, ai vettori aerei nonché a soggetti diversi dagli operatori. Per gli altri aeroporti italiani non aperti al traffico aereo commerciale si applicano misure di sicurezza alternative, come consentito dal reg. (UE) n. 1254/2009. Il Programma risulta diviso in due parti: Parte A e Parte B (controllata non classificata). La Parte A contiene disposizioni esplicative del reg. (UE) n. 185/2010 mentre la Parte B disposizioni esplicative della decisione 774/2010. Della parte A si è detto in precedenza, mentre la Parte B del PNS regola le stesse materie contenute nella Parte A ma riporta dati e metodologie che in relazione al loro contenuto sono da considerare non accessibili da chiunque ma esclusivamente da parte degli operatori e dei soggetti responsabili dell'attuazione o che hanno un interesse legittimo a conoscere tale parte del programma. Al fine di garantire il rispetto delle norme comunitarie e delle disposizioni contenute nel PNS, l'operatore aeroportuale, il vettore aereo e tutti gli altri soggetti che attuano le norme per la sicurezza aerea devono redigere, attuare e mantenere aggiornato un Programma di Sicurezza nel quale sono descritti i metodi e le procedure seguite per applicare le parti del Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile di propria competenza.

per la sicurezza aerea e precisare quali adempimenti siano prescritti agli operatori e agli altri soggetti coinvolti.

Gli operatori aeroportuali sono stati incaricati dal regolamento di predisporre un programma per la sicurezza degli aeroporti (art. 12), mentre i vettori aerei devono redigere un programma per la sicurezza del vettore aereo che descriva i metodi e le procedure che questi deve seguire per ottemperare alle disposizioni del regolamento e a quelle del programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile dello Stato membro a partire dal quale esso effettua la prestazione di servizi (art. 13).

Alla Commissione è affidato il compito di controllare la corretta applicazione delle norme di sicurezza e formulare, se del caso, raccomandazioni tendenti a migliorare la sicurezza aerea mediante ispezioni, che può effettuare anche senza preavviso (art. 15).

Successivamente alla entrata in vigore del reg. (CE) n. 300/2008 la Commissione europea ha analizzato, in appositi studi di settore⁸, ulteriori strumenti in grado di incrementare la capacità dell'Unione europea di controllare e migliorare gli standard di sicurezza relativamente ai voli in arrivo da paesi terzi. Uno degli aspetti più critici della sicurezza aerea all'interno dell'Unione europea riguarda infatti la preoccupazione che alcuni paesi terzi non rispettino gli standard internazionali, in particolare quelli indicati dall'Annesso 17 ICAO⁹.

Si ricorda, infine, che per sviluppare un programma di sicurezza comune, l'Unione europea ha istituito una iniziativa relativa al Cielo Unico europeo¹⁰, ed ha concluso accordi sullo spazio aereo con alcuni paesi

⁸ Ci si riferisce allo *Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report*, novembre 2010, richiesto dalla Commissione europea, 2010-1/TREN/J2/338-2007Si2.570676.

⁹ In particolare, l'attenzione si era appuntata su un caso di esplosivo inserito in alcune cartucce per stampanti in volo dallo Yemen verso un aeroporto inglese e verso Dubai a cui la Gran Bretagna e la Germania avevano risposto vietando il trasporto aereo dallo Yemen.

¹⁰ L'iniziativa del Cielo Unico europeo è stata attuata con il preciso obiettivo di ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo migliorando così lo svolgimento della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. La riduzione della lunghezza delle tratte dovrebbe produrre un accorcia-

terzi europei confinanti per un quadro europeo comune della sicurezza dell'aviazione.

3. *L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.*

Il 22 marzo 1974 sono stati adottati in sede ICAO¹¹ gli Standard e le Pratiche Raccomandate in materia di sicurezza, cui è stato dato il nome di Annesso 17 alla Convenzione con il titolo di *Standard and Recommended Practices – Security – Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference*.

Le disposizioni contenute nell'Annesso menzionato devono essere applicate dagli Stati membri¹², cui è assegnato come obiettivo primario

mento dei tempi di volo, e dei relativi costi. In particolare, il reg. (CE) n. 549/2004 ha istituito il Cielo Unico europeo stabilendone i principi generali; a questi si sono aggiunti il reg. (CE) n. 550/2004 sulla fornitura di servizi di navigazione aerea, il reg. (CE) n. 551/2004 sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo ed il reg. (CE) n. 552/2004 sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Nel 2009 (CUE II) il quadro regolamentare ha subito delle modifiche per includere i meccanismi basati sulle prestazioni (reg. CE n. 1070/2009).

¹¹ Non possiamo omettere di indicare che tra i principali obiettivi dell'*International Civil Aviation Organization* (ICAO) vi è, *in multis*, quello di «h) promuovere la sicurezza del volo nella navigazione aerea internazionale» (art. 44 della Convenzione di Chicago) (corsivi aggiunti). Sul ruolo degli annessi ICAO cfr. poi G. DE STEFANI, *Gli annessi ICAO: in particolare sul dovere degli Stati di notificare le discordanze tra i regolamenti interni e gli Standards* (art. 38 Convenzione di Chicago), in *Trasporti* 2005, 7 ss.

¹² L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'Aviazione civile internazionale è giunto alla sua edizione numero 10 dell'aprile 2017. L'Annesso distingue tra *Standard* e *Pratiche raccomandate*: i primi sono intesi come qualsiasi distinzione per le caratteristiche fisiche, alla configurazione, materiali, prestazioni, personale o procedura, l'applicazione uniforme delle quali è *riconosciuta come necessaria* per la sicurezza o la regolarità della navigazione aerea internazionale e alla quale gli Stati contraenti si conformeranno in conformità della Convenzione; la pratica raccomandata è invece intesa come qualsiasi specificazione

la salvaguardia dei passeggeri, dell'equipaggio, del personale di terra e di tutte le persone in generale contro atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile.

In riferimento al nostro ordinamento il recepimento degli Annessi ICAO è attuato in via amministrativa per le singole materie sulla base dei principi generali stabiliti, anche mediante l'emaneazione di regolamenti tecnici dell'ENAC (art. 690 c. nav.).

Agli Stati contraenti è richiesto di designare un'autorità competente alla individuazione di una regolamentazione e di procedure apposite per reprimere tali atti illeciti, nonché di prevedere opportuni controlli ed un regime di cooperazione con gli altri Stati.

L'Annesso 17 contiene poi precise disposizioni sulla condivisione di informazioni: nella Raccomandazione, al punto 2.4.5, è previsto che «*Each Contracting State should share, as appropriate, and consistent with its sovereignty, the results of the audit carried out by ICAO and the corrective actions taken by the audited State if requested by another States*»¹³.

Le più recenti modifiche dell'Annesso 17 mostrano, peraltro, una crescente attenzione all'addestramento del personale assegnato alla sicurezza aerea, alla previsione di opportuni meccanismi di controllo della posta e delle merci in transito, nonché alla sicurezza dell'area dell'aeroporto aperta al pubblico.

Con gli emendamenti del 2011, 2013 e 2014 all'Annesso 17 sono in particolare state introdotte disposizioni per rafforzare ulteriormente

per le caratteristiche fisiche, configurazione, materiali, prestazioni, personale o procedura, l'applicazione uniforme delle quali è *auspicabile* nell'interesse della sicurezza, regolarità o l'efficienza della navigazione aerea internazionale, e alla quale gli Stati contraenti si impegnano a conformarsi in conformità con la Convenzione.

¹³ Nelle successive raccomandazioni è prevista una maggiore adesione, in sede di accordi bilaterali, al modello sulla sicurezza aerea fornito dall'ICAO ed una maggiore divulgazione, ove richiesto del proprio programma per la sicurezza dell'aviazione civile: 2.4.6. «*Recommendation. Each Contracting State should include in each of its bilateral agreements on air transport a clause related to aviation security, taking into account the model clause developed by ICAO.* 2.4.7 *Recommendation. – Each Contracting State should make available to other Contracting States on request a written version of the appropriate parts of its national civil aviation security programme.*».

norme e pratiche raccomandate al fine di affrontare le minacce nuove ed emergenti per l'aviazione civile. La modifica prevista nell'edizione 2011 prevede l'impiego di attrezzature di sicurezza; la sicurezza dei fornitori di servizi di traffico aereo; programmi di formazione e sistema di certificazione dell'istruttore; le misure di sicurezza casuali e imprevedibili; sicurezza della catena logistica; sicurezza per operazioni di carico; le minacce informatiche.

L'emendamento del 2013 prevede una revisione per le misure di controllo accessi nei confronti di persone diverse dai passeggeri. L'emendamento introduce anche una definizione di requisiti di sicurezza e per il carico di trasferimento e merci ad alto rischio, e stabilisce le misure di base comuni per merci trasportate su aerei passeggeri e cargo.

L'emendamento del 2014 contiene una definizione di imprevedibilità in relazione all'attuazione dei controlli di sicurezza. Esso include anche un nuovo standard su adeguati metodi di *screening* per merci e posta, e nuove pratiche raccomandate in materia di cooperazione internazionale, sicurezza dell'area dell'aeroporto aperta al pubblico, formazione di sensibilizzazione alla sicurezza, supervisione dei fornitori di servizi di sicurezza esterna, e sistemi di informazione e di tecnologie delle comunicazioni.

La conformità con le prescrizioni richiesta dall'Annesso 17 è accertata a mezzo di obblighi di notifica¹⁴ e di audit periodici.

In questa ottica, a far data dal 2002 l'ICAO ha intrapreso un sistema di audizioni rivolte a tutti gli Stati membri, che prende il nome di *Universal Security Audit Programme* (USAP), volto ad accertare l'adesione agli standard richiesti dall'Annesso 17. L'audizione dello Stato contraente avviene previa notifica allo stesso, dai quattro ai sei mesi precedenti, dell'accertamento, che è condotto da tre o quattro esperti, e porta ad una relazione rispetto alla quale lo Stato ha sessanta giorni di tempo per adeguarsi al piano di correzione indicato dall'ICAO.

¹⁴ Nella parte dell'Annesso 17 relativa all'*Action by Contracting States* si precisa infatti che «*Contracting States are required to notify the Organization of any differences between their national regulations and practices and the International Standard contained in this Annex and any amendments thereto. Contracting States are invited to keep the Organization currently informed of any differences which may subsequently occur, or of the withdrawal of any difference previously notified.*».

Il sistema di audizioni USAP fornisce informazioni periodiche circa l'adeguamento dello Stato membro alla regolamentazione ICAO in materia di sicurezza aerea, viene effettuato ad intervalli periodici, ma in ogni caso secondo un sistema di monitoraggio continuo e costante. L'ICAO ha poi introdotto di recente anche un sistema di immediata correzione dell'elemento critico rilevato in sede di audizione in materia di sicurezza (*significant security concerns*).

Il sistema di controlli disposto dall'ICAO consente un monitoraggio continuo del rispetto degli standard di sicurezza sopra individuati anche nei rapporti tra Unione europea e Stati terzi, anche se la maggior parte delle informazioni ottenute negli audit periodici in sede ICAO rimane riservato e non viene divulgato a terzi.

4. Il ruolo dell'Unione europea nel monitoraggio sul rispetto dei parametri di sicurezza di cui agli Allegati 9 e 17 da parte di Paesi terzi.

L'Europa è impegnata da tempo a garantire il pieno rispetto dei parametri ICAO in materia di sicurezza aerea.

L'elemento più debole del controllo è tuttavia dato dalla circostanza che l'Unione europea non figura quale Stato contraente ai sensi della convenzione di Chicago né è uno Stato membro dell'ICAO.

Potrebbe quindi risultare difficile per la stessa la previsione di un sistema globale di audit e di controlli sul rispetto delle prescrizioni contenute negli annessi ICAO, soprattutto nei confronti dei paesi terzi.

Se, però, l'Unione ha il solo status di osservatore in taluni organi dell'ICAO, tra cui l'Assemblea e altri organi tecnici, gli Stati membri dell'Unione sono, invece, parti contraenti della convenzione di Chicago e Stati membri dell'ICAO.

Per ovviare dunque alla criticità segnalata vengono solitamente emanate decisioni con le quali gli Stati membri adottano posizioni comuni a nome dell'Unione europea in sede ICAO.

In particolare, nel 2019 l'ICAO ha inviato una lettera agli Stati per informarli della proposta di emendamento 17 dell'allegato 17 («Sicurezza») della convenzione di Chicago («Allegato 17»). L'emendamento 17 dell'Allegato 17 comprende, tra le altre cose, nuove disposizioni per quanto riguarda le valutazioni delle vulnerabilità, la condivisione delle

informazioni tra Stati e portatori di interessi, i programmi di formazione e sistemi di certificazione, i controlli di accesso, gli *screening* del personale e altre modifiche di carattere redazionale.

Il Consiglio dell'Unione europea è dunque intervenuto con la Decisione UE 2019/2036 del 25 novembre 2019 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale riguardo all'emendamento 17 dell'Allegato 17 (Sicurezza) della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale.

La Decisione prevede, come indicato dal titolo, una posizione da assumere a nome dell'Unione europea in sede di consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale.

A tal fine, il testo richiamato dispone che gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione debbano agire conformemente agli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito della politica di sicurezza aerea, con finalità di protezione delle persone e delle merci all'interno dell'Unione europea, contro gli atti di interferenza illecita nei confronti di aeromobili civili che mettano in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile. Tale scopo viene perseguito applicando e facendo rispettare norme comuni istituite per salvaguardare l'aviazione civile da atti di interferenza illecita, e contribuendo in tal modo a innalzare il livello del trasporto aereo mondiale. Gli Stati membri continuano inoltre a sostenere l'elaborazione, da parte dell'ICAO, di norme di sicurezza per salvaguardare l'aviazione civile da atti di interferenza illecita, in linea con la risoluzione 2309 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 22 settembre 2016.

Sotto altro profilo, l'adeguamento anche dei paesi terzi alle disposizioni dell'Annesso 17 ICAO, conforme ai più recenti orientamenti dall'Unione europea, incluse le pratiche raccomandate il cui rispetto è solo auspicato, dovrebbe essere attuato anche mediante appositi accordi tra Unione europea e paesi terzi che rendano espressamente obbligatorie tutte le pratiche sopra indicate.

Gli stessi accordi dovrebbero prevedere anche appositi strumenti di reazione nel caso che uno dei paesi aderenti non rispetti le pratiche raccomandate o gli standard prescritti ed un sistema di informazioni sulla loro attuazione.

Attualmente sono in vigore singoli accordi internazionali che trattano uno specifico profilo di sicurezza, dato dal trattamento e dal trasfe-

rimento dei dati PNR tra l'Unione e due paesi terzi, vale a dire quelli con Australia¹⁵ e Stati Uniti¹⁶.

Per quanto riguarda invece, l'accordo UE-Canada sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR), firmato il 25 giugno 2014, in data 26 luglio 2017 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito un apposito parere («parere 1/15»)¹⁷, dichiarando l'incompatibilità dello stesso con gli artt. 7, 8 e 21 nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione europea al Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati.

Il Parere fornisce poi anche un orientamento volto a renderlo compatibile con gli artt. 7 e 8 nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali.

Dichiara, in particolare, che l'accordo dovrebbe «a) determinare in modo chiaro e preciso i dati del codice di prenotazione da trasferire dall'Unione europea al Canada; b) prevedere che i modelli e i criteri utilizzati nell'ambito del trattamento automatizzato dei dati del codice di prenotazione siano specifici e affidabili nonché non discriminatori; prevedere che le banche dati utilizzate siano limitate a quelle gestite dal Canada in relazione alla lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale; c) subordinare, salvo nell'ambito delle verifiche relative ai modelli e ai criteri prestabiliti sui quali si fondano i trattamenti automatizzati dei dati del codice di prenotazione, l'uso di tali dati da parte dell'autorità canadese competente durante il soggiorno dei passeggeri aerei in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché qualsiasi comunicazione di tali dati ad altre autorità, a condizioni sostanziali e procedurali fondate su criteri oggettivi; subordinare tale uso e detta comunicazione, salvo casi di urgenza debitamente giustificati, a un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un ente amministrativo indipendente, la cui decisione che autorizza l'uso intervenga a seguito di

¹⁵ In G.U. L186 del 14 luglio 2012,4.

¹⁶ In G.U. L215 dell'11 agosto 2012, 5.

¹⁷ Parere 1/15 della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, ECLI: EU: C: 2017: 592.

una richiesta motivata di tali autorità, in particolare nell'ambito di procedure di prevenzione, di accertamento o di esercizio dell'azione penale; d) limitare la conservazione dei dati del codice di prenotazione dopo la partenza dei passeggeri aerei a quelli dei passeggeri nei confronti dei quali esistono elementi oggettivi che consentano di ritenere che essi possano presentare un rischio in termini di lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale; e) subordinare la comunicazione dei dati del codice di prenotazione da parte dell'autorità canadese competente alle autorità pubbliche di un paese terzo alla condizione che esista o un accordo tra l'Unione europea e tale paese terzo, equivalente all'accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR), o una decisione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 25, par. 6, della direttiva n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che ricomprenda le autorità verso le quali la comunicazione dei dati del codice di prenotazione è prevista; f) prevedere un diritto all'informazione individuale dei passeggeri aerei in caso di uso dei dati del codice di prenotazione che li riguardano durante il loro soggiorno in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché in caso di comunicazione di tali dati da parte dell'autorità canadese competente ad altre autorità o a privati, e g) garantire che la vigilanza sulle norme di cui all'accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR), relative alla protezione dei passeggeri aerei in relazione al trattamento dei dati del codice di prenotazione che li riguardano, sia assicurata da un'autorità di controllo indipendente».

Nell'accordo generale UE-Canada¹⁸ sul trasporto aereo è, inoltre, previsto che le parti rispettino la normativa ICAO in materia di sicurez-

¹⁸ All'art. 7.4. dell'Accordo sul trasporto tra Canada e l'Unione europea ed i suoi Stati membri del 17/18 dicembre 2009, in G.U.U.E. del 6 agosto 2010, è prevista una adesione in termini generali alla normativa ICAO in materia di sicurezza: «4. Le parti agiscono in conformità con le norme per la protezione dell'aviazione civile definite dall'Organizzazione per l'aviazione civile interna-

za aerea ed è introdotto un principio generale di cooperazione nella divulgazione delle informazioni in materia di *security*¹⁹. Il potere ispettivo invece rimane affidato al paese che ospita, mentre l'altra parte può affiancarsi all'attività di controllo solo come osservatore.

Contestualmente, gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato una posizione comune per quanto riguarda la revisione dell'Allegato 9 (Facilitazioni), Capo 9, della convenzione relativa

zionale (ICAO) e indicate quale allegati alla convenzione sull'aviazione civile internazionale, nella misura in cui tali norme di sicurezza siano applicabili alle parti. Le parti esigono che gli operatori di aeromobili del loro registro, gli operatori di aeromobili che hanno nel loro territorio la sede di attività principale o la residenza permanente e gli operatori di aeroporti situati sul loro territorio agiscano nel rispetto delle predette disposizioni sulla protezione dell'aviazione civile. Conformemente con quanto precede, e a richiesta, ciascuna parte comunica all'altra parte le eventuali differenze tra le proprie disposizioni regolamentari e le prassi e le norme per la protezione dell'aviazione civile di cui agli allegati citati nel presente paragrafo, se tali differenze superano o integrano tali norme e hanno rilevanza per gli operatori dell'altra parte. Ciascuna parte può chiedere in qualsiasi momento consultazioni con l'altra parte, da tenersi in tempi ragionevolmente rapidi, per discutere di tali differenze». All'art. 7.8 è invece previsto un generale dovere di cooperazione e di scambio di informazioni. L'ispezione tuttavia risulta effettuata dal paese che ospita, con la contestuale presenza dell'altra parte come osservatore: «Le parti si impegnano a cooperare nelle ispezioni di sicurezza da queste effettuate in uno dei loro territori mediante la creazione di appositi meccanismi, comprese disposizioni amministrative, per il reciproco scambio di informazioni sui risultati di dette ispezioni di sicurezza. Le parti si impegnano a dare seguito alle richieste di partecipare, in qualità di osservatori, alle ispezioni di sicurezza effettuate dall'altra parte».

¹⁹ Nell'Accordo sul trasporto tra Canada e l'Unione europea ed i suoi Stati membri del 17/18 dicembre 2009, oltre al descritto obbligo di conformarsi alle normative ICAO in materia di sicurezza aerea è previsto anche l'obbligo reciproco di rispettare le normative stesse in materia di reclutamento del personale e di notificare ogni possibile differente previsione rispetto alle regole contenute nell'Annesso 17, anche in materia di protezione dell'aeromobile, controlli di sicurezza per passeggeri, membri dell'equipaggio, bagagli, merci e posta in sede di caricazione. L'Accordo auspica anche un maggiore mutuo riconoscimento dei reciproci standard di sicurezza aerea.

all'aviazione civile internazionale in merito agli standard e alle pratiche raccomandate sui dati del codice di prenotazione o PNR²⁰.

A tal riguardo occorre ricordare che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU), con risoluzione 2396 (2017) del 21 dicembre 2017, ha deciso che gli Stati membri dell'ONU devono sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con i SARPs 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 (considerando n. 4).

In attuazione di tale principio, in data 16 settembre 2019 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato un documento informativo sulle norme e i principi in materia di raccolta, uso, trattamento e protezione dei dati PNR da presentare alla quarantesima sessione dell'Assemblea dell'ICAO.

Il documento informativo è stato presentato all'Assemblea dell'ICAO, dalla Finlandia a nome dell'Unione, dei suoi Stati membri e degli altri Stati membri della conferenza europea dell'aviazione civile; illustra la posizione dell'Unione in merito all'osservanza dei principi fondamentali, che contribuirebbe a garantire il rispetto dei requisiti costituzionali e normativi in materia di diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati nel trattamento dei dati PNR a fini di lotta al terrorismo e ai reati gravi (considerando nn. 9 e 10).

L'ICAO è stata invitata a includere tali principi in ogni standard futuro sui dati PNR e negli orientamenti riveduti dell'ICAO sui dati PNR (doc. 9944).

La posizione comune prevede che gli Stati membri dell'Unione, operando congiuntamente nell'interesse dell'Unione agiscano conformemente agli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito della politica in materia di PNR, in particolare per garantire la sicurezza, proteggere la vita e l'incolumità delle persone e garantire il pieno rispetto dei diritti

²⁰ Si tratta della decisione (UE) 2019/2107 del Consiglio dell'Unione europea del 28 novembre 2019, in G.U.U.E. serie L318/117 del 10 dicembre 2019.

fondamentali, in particolare i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali.

Contestualmente, gli Stati membri devono promuovere lo scambio dei dati PNR e dei risultati del trattamento di tali dati tra gli Stati membri dell'ICAO, ove ciò sia ritenuto necessario a fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale nei confronti dei reati di terrorismo o di reati gravi, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali (lett. d).

5. Il reg. (UE) n. 72/2010 ed il potere ispettivo della Commissione europea in materia di sicurezza dell'aviazione civile.

Si è detto in precedenza che la Commissione europea è chiamata ad effettuare ispezioni allo scopo di verificare l'applicazione del reg. (CE) n. 300/2008 da parte degli Stati membri.

Il reg. (UE) n. 72/2010 istituisce al riguardo procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza dell'aviazione civile. Le ispezioni della Commissione hanno ad oggetto le competenti autorità degli Stati membri e determinati aeroporti, operatori e soggetti che applicano le norme di sicurezza nel settore dell'aviazione. Tali ispezioni sono condotte in modo trasparente, efficace, armonizzato e coerente (art. 1).

Il controllo di qualità riguarda le misure, procedure e installazioni di sicurezza dell'aviazione civile esistenti al fine di accertare i livelli di conformità al reg. (CE) n. 300/2008.

Il regolamento in parola richiede una generale forma di cooperazione da parte degli Stati membri, ed in esito all'ispezione prevede un generale obbligo di informare tutte le autorità competenti dei singoli Stati membri circa le gravi carenze riscontrate su un aeroporto comunitario a seguito di un'ispezione effettuata in un aeroporto situato sul loro territorio in presenza di una carenza grave che è giudicata avere un impatto significativo sul livello generale di sicurezza dell'aviazione nella Comunità (art. 15).

Per «ispezione della Commissione» il regolamento in esame intende l'esame effettuato dagli ispettori della Commissione sui controlli di qualità, sulle misure, procedure e installazioni di sicurezza dell'aviazione ci-

vile esistenti, per accertare i livelli di conformità al reg. (CE) n. 300/2008.

Nella sua versione modificata dal reg. di esecuzione (UE) n. 2016/472 viene inoltre precisata la funzione dell'ispettore della Commissione inteso come «persona scelta dalla Commissione per partecipare alle ispezioni della Commissione, che è cittadina dell'Unione o di uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio e dipendente di una delle seguenti entità: la Commissione; uno Stato membro dell'Unione, come auditor nazionale; uno Stato membro dell'EFTA, come persona incaricata di svolgere attività di controllo della conformità a livello nazionale a nome di tale Stato membro; l'Autorità di vigilanza EFTA; il segretariato della Conferenza europea dell'aviazione civile» (art. 2, n. 3).

Gli ispettori devono essere posti in grado di svolgere il compito loro affidato: al riguardo è previsto che «Gli Stati membri garantiscono che gli ispettori della Commissione siano posti in grado di esercitare le proprie funzioni di ispezione delle attività di sicurezza dell'aviazione civile svolte dalle autorità competenti a norma del reg. (CE) n. 300/2008 e da qualunque soggetto aeroportuale, operatore ed entità tenuto a osservare detto regolamento», così come gli stessi «garantiscono che gli ispettori della Commissione abbiano accesso, facendone richiesta, a tutta la documentazione pertinente necessaria per valutare la conformità alle regole comuni», ed inoltre «Qualora gli ispettori della Commissione incontrino difficoltà nell'espletamento delle loro funzioni, gli Stati membri interessati assistono la Commissione con ogni strumento di loro competenza, affinché essa possa svolgere pienamente il suo compito» (art. 4).

La notifica della data di ispezione avviene con un preavviso di almeno due mesi ad opera della Commissione all'autorità competente per il territorio in cui l'ispezione avrà luogo (art. 7), la quale può anche ricevere un questionario da compilare due settimane prima dell'ispezione stessa.

Il periodo di preavviso dell'ispezione può essere ridotto a due settimane qualora la Commissione riceva informazioni su un aeroporto con carenze tali da avere un impatto significativo sul livello generale della sicurezza dell'aviazione.

L'ispezione ha come obiettivo la verifica della conformità ai requisiti di sicurezza dell'aviazione civile di cui al reg. (CE) n. 300/2008 ed è ef-

fettuata sulla base di una raccolta sistematica di informazioni, utilizzando a tal scopo osservazioni, verifiche, interviste, esami di documenti e test (art. 9); nello svolgimento dell'attività ispettiva gli ispettori sono accompagnati da un rappresentante dell'autorità competente.

Al termine la Commissione trasmette all'autorità competente una relazione di ispezione entro sei settimane dal suo completamento (art. 10). L'autorità competente, a sua volta, riferisce senza indugio ai soggetti aeroportuali, agli operatori o alle entità sottoposti a ispezione i risultati di rispettiva competenza. La relazione può contenere raccomandazioni relative a interventi correttivi ed appare secondo il seguente sistema di classificazione: pienamente conforme; conforme, ma si auspica un miglioramento; non conforme; non conforme, con presenza di gravi carenze; non applicabile; non confermato.

A sua volta l'autorità nazionale competente fornisce alla Commissione una risposta entro tre mesi in cui tiene conto dei risultati e delle raccomandazioni e fornisce un piano di azione, in cui sono indicate le azioni e i tempi previsti per rimediare ad ogni carenza riscontrata (art. 11).

Infine, al fine di verificare la concreta attuazione di tutte le raccomandazioni la Commissione può procedere a un'ispezione di controllo (art. 13), in particolare in riferimento ai settori in cui si sono riscontrate le maggiori carenze nel corso della precedente ispezione.

6. *La dir. (UE) n. 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.*

Nel 2016 è stata emanata la dir. (UE) n. 681/2016 in materia di trattamento e conservazione dei dati sensibili e del codice di prenotazione del servizio di trasporto aereo²¹.

²¹ Sugli aspetti generali della direttiva in commento si rinvia a V. SPINOSA, *La cooperazione giudiziaria in materia di terrorismo in ambito UE e la giurisprudenza delle corti europee*, in *Dir. pen. Contemporaneo*, 1/2017, 162, 165; G. TIBERI, *La di-*

Il legislatore europeo prende atto che la regolamentazione che ne deriva è volta soprattutto a garantire la sicurezza, proteggere la vita e l'incolumità delle persone e creare un quadro normativo per la tutela dei dati PNR per quanto riguarda il loro trattamento da parte delle autorità competenti. Considera poi che l'uso efficace dei dati PNR, ad esempio confrontando i dati PNR rispetto a varie banche dati relative a persone e oggetti ricercati, si rende necessario per prevenire, accertare, indagare e perseguire i reati di terrorismo e i reati gravi e rafforzare così la sicurezza interna, per raccogliere prove e, se del caso, scoprire complici e smantellare reti criminali consentendo in tanti casi l'identificazione di persone mai sospettate di reati di terrorismo o di reati gravi prima di tale valutazione.

La direttiva ha ad oggetto il trasferimento a cura dei vettori aerei dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri (PNR) dei voli extra-UE (art. 1, lett. a), intesi come un volo di linea o non di linea effettuato da un vettore aereo in provenienza da un paese terzo e che deve atterrare nel territorio di uno Stato membro oppure in partenza dal territorio di uno Stato membro e che deve atterrare in un paese terzo, compresi, in entrambi i casi, i voli con scali nel territorio di Stati membri o di paesi terzi. Se il volo è operato in *code-sharing* da uno o più vettori aerei, l'obbligo di trasferire i dati PNR di tutti i passeggeri del volo spetta al vettore operativo (art. 8).

Qualora un volo extra-UE faccia uno o più scali negli aeroporti degli Stati membri, i vettori aerei trasferiscono i dati PNR di tutti i passeggeri alle UIP (Unità di informazione sui passeggeri) di tutti gli Stati membri interessati. Lo stesso vale qualora un volo intra-UE faccia uno o più scali negli aeroporti di diversi Stati membri, ma solo in relazione agli Stati membri che raccolgono i dati PNR dei voli intra-UE (art. 8).

Il trasferimento avviene secondo il sistema «*push*» (art. 1, lett. a), ovvero i vettori aerei trasferiscono («*push*») i dati PNR richiesti all'autorità richiedente, mantenendo il controllo dei dati forniti; al contrario il metodo «*pull*» richiede che le autorità competenti dello Stato membro che chiede i dati PNR possano accedere al sistema di prenotazione del vettore aereo ed estrarre («*pull*») una copia dei dati PNR richiesti.

rettiva UE sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nella lotta al terrorismo e ai reati gravi, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 590 ss.

La direttiva in analisi ha, inoltre, ad oggetto il trattamento dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri, comprese le operazioni di raccolta, uso e conservazione a cura degli Stati membri e il loro scambio tra gli Stati membri (art. 1, lett. b).

Il singolo Stato membro può decidere di applicare la direttiva in commento anche ai voli intra-UE (art. 2), definiti come un volo di linea o non di linea effettuato da un vettore aereo in provenienza dal territorio di uno Stato membro e che deve atterrare nel territorio di uno o più altri Stati membri, senza alcuno scalo nel territorio di un paese terzo.

A tal fine, provvede a notificare la sua decisione per iscritto alla Commissione, salva facoltà di revoca della notifica in qualsiasi momento. Una volta effettuata la notifica le disposizioni della direttiva si applicano ai voli intra-UE come se fossero voli extra-UE e ai dati PNR riguardanti voli intra-UE come se fossero dati PNR riguardanti voli extra-UE. Del pari, uno Stato membro può decidere di applicare la direttiva solo a voli intra-UE selezionati.

Al fine di procedere al trattamento ed alla conservazione dei dati sensibili, ciascuno Stato membro è incaricato di designare una unità d'informazione dei passeggeri (UIP) competente in materia di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

L'UIP ha il compito di raccogliere i dati PNR presso i vettori aerei, conservare, trattare e trasferire tali dati o i risultati del loro trattamento alle autorità competenti, nonché scambiare sia i dati PNR che i risultati del trattamento di tali dati con le UIP degli altri Stati membri e con Europol (art. 4).

L'UIP effettua il trattamento dei dati PNR unicamente per valutare i passeggeri prima dell'arrivo previsto nello Stato membro o della partenza prevista dallo Stato membro per identificare quelli da sottoporre a ulteriore verifica da parte delle autorità competenti o di Europol in considerazione del fatto che gli stessi potrebbero essere implicati in reati di terrorismo o in reati gravi; oppure per rispondere, caso per caso, a una richiesta debitamente motivata e basata su motivi sufficienti da parte delle autorità competenti di trasmettere e trattare dati PNR in casi specifici a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, e di comunicare i risultati di tale trattamento alle stesse autorità competenti o, se del caso, a Europol.

Lo scambio di informazioni può essere reso obbligatorio in circostanze eccezionali, ove sia necessario accedere a dati PNR per rispondere a una minaccia specifica e reale connessa a reati di terrorismo o reati gravi; in questo caso l'UIP di uno Stato membro è autorizzata a chiedere all'UIP di un altro Stato membro di ottenere dati PNR e di trasmettere tali dati all'UIP richiedente (art. 9, comma 4).

Una disposizione specifica riguarda l'ipotesi di trasferimento dei dati sensibili a paesi terzi: in questo caso lo scambio deve avvenire nei confronti di un'autorità ricevente nel paese terzo o di un organismo internazionale ricevente responsabili per la prevenzione, l'indagine, l'accertamento o il perseguimento dei reati o per l'esecuzione delle sanzioni penali. Lo Stato membro presso cui sono stati ottenuti i dati deve avere acconsentito al trasferimento nel rispetto della legislazione nazionale; e il paese terzo o l'organismo internazionale interessati devono assicurare un adeguato livello di protezione per il trattamento di dati previsto (art. 13 della decisione quadro 2008/977/GAI)²².

²² L'art. 13 della decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale prevede poi che «2. Il trasferimento senza il consenso preliminare di cui al par. 1, lett. c), non è autorizzato a meno che il trasferimento dei dati sia essenziale per la prevenzione di un'immediata e grave minaccia alla sicurezza pubblica di uno Stato membro o di un paese terzo o agli interessi essenziali di uno Stato membro e se il consenso preliminare non può essere ottenuto in tempo utile. L'autorità competente a dare il consenso è informata senza indugio. 3. In deroga al par. 1, lett. d), i dati personali possono essere trasferiti se: a) la legislazione nazionale dello Stato membro che trasferisce i dati lo prevede; i) per interessi specifici legittimi della persona interessata; o ii) per interessi legittimi superiori, soprattutto importanti interessi pubblici; o b) il paese terzo o l'organismo internazionale ricevente prevedono garanzie ritenute adeguate dallo Stato membro interessato conformemente alla legislazione nazionale. 4. L'adeguatezza del livello di protezione di cui al par. 1, lett. d), è valutata tenendo conto di tutte le circostanze relative a un'operazione o a un insieme di operazioni di trasferimento dei dati. In particolare, sono presi in considerazione la natura dei dati, la finalità e la durata del trattamento previsto, lo Stato d'origine e lo Stato o l'organismo internazionale di destinazione finale dei dati, le norme di diritto, generali o settoriali, vigenti nel

Inoltre, la norma richiede che il trasferimento sia necessario per le finalità di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, mentre il paese terzo deve accettare di trasferire i dati a un altro paese terzo soltanto se il trasferimento è strettamente necessario per le finalità sopra indicate e soltanto previa autorizzazione esplicita di tale Stato membro se adeguatamente motivati secondo quanto richiesto dall' art. 9, par. 2.

È inoltre possibile derogare alla richiesta di consenso preliminare al trasferimento di dati PNR da parte dello Stato membro dal quale sono stati ottenuti in circostanze eccezionali nelle ipotesi che tali trasferimenti siano indispensabili per rispondere a una minaccia specifica e reale connessa a reati di terrorismo o reati gravi in uno Stato membro o un paese terzo; e il consenso preliminare non possa essere ottenuto in tempo utile.

L'autorità responsabile di dare il consenso deve comunque essere informata senza indugio e il trasferimento è debitamente registrato e soggetto a verifica a posteriori (art. 11).

Quanto alla indicazione del periodo di conservazione dei dati il legislatore precisa che il trattamento dei dati personali dovrebbe essere proporzionato agli obiettivi specifici di sicurezza perseguiti dalla direttiva, ma ritiene anche che il periodo di conservazione dei dati PNR debba essere lungo quanto necessario e proporzionato agli obiettivi di prevenire, accertare, indagare e promuovere un'azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. I dati PNR devono dunque conservati per un periodo sufficientemente lungo per poter effettuare analisi e utilizzarli nelle indagini.

Nei fatti la Direttiva richiede che i dati PNR trasmessi dai vettori aerei all'UIP siano da questa conservati in una banca dati per un periodo di cinque anni dal trasferimento all'UIP dello Stato membro dal cui territorio parte o nel cui territorio atterra il volo (art. 12.1).

Allo scadere del periodo di sei mesi dal trasferimento dei dati PNR sopra indicato, tutti i dati PNR devono essere resi anonimi mediante mascheratura degli elementi che potrebbero servire a identificare di-

paese terzo o nell'organismo internazionale in questione, nonché le regole professionali e le misure di sicurezza che si applicano».

rettamente il passeggero cui i dati PNR si riferiscono, ed in particolare: il nome o i nomi, compresi i nomi di altri passeggeri figuranti nel PNR e il numero di viaggiatori che viaggiano insieme figurante nel PNR; l'indirizzo e gli estremi; le informazioni su tutte le modalità di pagamento, compreso l'indirizzo di fatturazione, nella misura in cui contenga informazioni che potrebbero servire a identificare direttamente il passeggero cui si riferiscono i dati PNR o altre persone; le informazioni sui viaggiatori abituali (*«frequent flyer»*); le osservazioni generali contenenti informazioni che potrebbero servire a identificare direttamente il passeggero cui si riferiscono i dati PNR; e i dati API eventualmente raccolti.

Allo scadere del periodo di questi ulteriori sei mesi la comunicazione dei dati PNR integrali è consentita solo se: è ragionevolmente ritenuta necessaria ai fini di rispondere, caso per caso, a una richiesta debitamente motivata e basata su motivi sufficienti da parte delle autorità competenti di trasmettere e trattare dati PNR in casi specifici a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, e di comunicare i risultati di tale trattamento alle stesse autorità competenti o, se del caso, a Europol, ed è approvata da un'autorità giudiziaria o un'altra autorità nazionale competente ai sensi del diritto nazionale per verificare se sono soddisfatte le condizioni per la comunicazione, fatti salvi l'informazione e l'esame a posteriori del responsabile della protezione dei dati dell'UIP (art. 12.3). I dati PNR siano cancellati in via definitiva allo scadere dei cinque anni.

La conservazione e trasmissione dei dati deve avvenire nel rispetto del diritto alla protezione dei dati personali, dei diritti di accesso, di rettifica, cancellazione e limitazione, così come dei diritti a compensazione e della facoltà di proporre un ricorso giurisdizionale identici a quelli previsti dal diritto dell'Unione e nazionale (art. 13), e comunque nel rispetto della dir. n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati²³. In ogni caso

²³ La dir. n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento

gli Stati membri vietano il trattamento dei dati PNR che riveli l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, la religione o le convinzioni filosofiche, l'appartenenza sindacale, lo stato di salute, la vita o l'orientamento sessuali dell'interessato.

7. Conclusioni e spunti di riflessione sull'art. 16 Cost.

La normativa in materia di sicurezza aerea è spesso il frutto di una regolamentazione dettata dall'emergenza in funzione di prevenzione da eventi terroristici che si sono verificati nonostante la legislazione sempre più precisa, tecnica e dettagliata.

Certamente il legislatore, in ogni sede, deve considerare le evoluzioni avvenute nelle modalità con cui l'attacco terroristico è condotto. In questo senso, la nuova normativa sulla raccolta dei dati PNR intende raggiungere una armonizzazione nella raccolta di informazioni da e verso i territori dell'Unione europea, mentre è lasciata ai singoli Stati l'opzione di conservare i PNR dei voli interni all'Unione. Tuttavia, ciò richiederà un esborso economico notevole. Le sue previsioni, peraltro, potrebbero porre un dubbio di conformità con il principio di proporzionalità dettato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, che richiede che l'azione disposta dalla norma si limiti a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dal trattato²⁴.

Sulla materia si è pronunciato l'Avvocato generale della Corte Giustizia europea²⁵, esprimendosi sulla compatibilità dell'atto del Consi-

dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati è stata abrogata e sostituita dal reg. (UE) n. 679/2016 (GDPR) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

²⁴ Ai sensi dell'art. 5.4 del Trattato sull'Unione europea «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

²⁵ Ci si riferisce alle menzionate conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi, presentate l'8 settembre 2016 a seguito di una domanda di parere presentata dal Parlamento europeo in relazione al Progetto di Accordo tra il

glio recante conclusione dell'accordo previsto tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e trattamento di dati del codice di prenotazione (PNR), firmato il 25 giugno 2014, con i principi fondanti dell'Unione europea²⁶ e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁷.

Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento di dati del codice di prenotazione.

²⁶ In particolare il menzionato parere conclude che «l'Accordo previsto risulta incompatibile con gli artt. 7, 8 e con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto: l'art. 3, par. 5, dell'Accordo previsto consente, al di là di quanto è strettamente necessario, di estendere le possibilità di trattamento dei dati del codice di prenotazione, indipendentemente dalla finalità, indicata all'art. 3 di detto Accordo, di prevenzione e accertamento di reati di terrorismo e di reati gravi di natura transnazionale; l'art. 8 dell'Accordo previsto prevede il trattamento, l'uso e la conservazione da parte del Canada di dati del codice di prenotazione contenenti dati delicati; l'art. 12, par. 3, dell'Accordo previsto concede al Canada, al di là di quanto è strettamente necessario, la facoltà di comunicare qualsiasi informazione purché si conformi a condizioni e limitazioni giuridiche ragionevoli; l'art. 16, par. 5, dell'Accordo previsto autorizza il Canada a conservare dati del codice di prenotazione per un periodo massimo di cinque anni, in particolare, per una determinata azione, revisione, indagine o un procedimento giudiziario, senza che sia richiesto un qualsivoglia collegamento con la finalità, indicata all'art. 3 di detto Accordo, di prevenzione e accertamento di reati di terrorismo e di reati gravi di natura transnazionale; e l'art. 19 dell'Accordo previsto ammette che il trasferimento di dati del codice di prenotazione a un'autorità pubblica di un paese terzo possa essere realizzato senza che l'autorità canadese competente, sotto il controllo di un'autorità indipendente, si sia preventivamente assicurata che l'autorità pubblica ricevente del paese terzo in questione non possa essa stessa successivamente comunicare tali dati a un altro ente, eventualmente, di un altro paese terzo».

²⁷ A tal riguardo l'art. 7 della Carta così dispone: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni»; l'art. 8 della Carta stabilisce: che «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati rac-

Il parere dà atto che il trattamento dei dati emergenti dai codici PNR può dare la sensazione che tutti i passeggeri possano essere trattati come potenziali sospetti²⁸.

E se anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare e quello alla protezione dei dati di carattere personale non risultano essere prerogative assolute, tuttavia, la loro limitazione deve sempre essere prevista dalla legge, deve rispettare il nucleo essenziale dei diritti compresi ed essere proporzionata all'obiettivo da conseguire.

Occorre pertanto trovare un compromesso ragionevole tra l'obiettivo indicato della prevenzione, indagine, accertamento e repressione degli atti di terrorismo ed altri reati gravi e quello della protezione dei dati personali nel rispetto della vita privata degli interessati. In que-

colti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente». L'art. 52 della Carta, intitolato «Portata e interpretazione dei diritti e dei principi», prevede quanto segue: «1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

²⁸ Sostiene l'Avvocato generale Paolo Mengozzi che «l'ingerenza determinata dell'Accordo previsto ha una portata certa e una gravità non trascurabile. Infatti, da un lato, essa riguarda, in modo sistematico, tutti i passeggeri che usufruiscono dei collegamenti aerei tra il Canada e l'Unione europea, vale a dire varie decine di milioni di persone all'anno. D'altro lato, come ha confermato la maggioranza delle parti interessate, non si può ignorare il fatto che il trasferimento di quantitativi ingenti di dati personali dei passeggeri aerei, in cui sono compresi dati delicati, che necessitano, per definizione, di un trattamento automatizzato, nonché la conservazione di tali dati per un periodo di cinque anni mirano a consentire un confronto, eventualmente retrospettivo, di tali dati con modelli comportamentali predefiniti «a rischio» o «preoccupanti», collegati ad attività terroristiche e/o di criminalità transnazionale grave, al fine di identificare persone fino a quel momento sconosciute ai servizi di polizia o non sospette. Orbene, tali caratteristiche, apparentemente inerenti al regime PNR istituito dell'Accordo previsto, possono far sorgere la spiacevole sensazione che tutti i viaggiatori interessati siano trasformati in potenziali sospetti».

sta ottica la compressione del diritto alla protezione dei dati personali deve rispondere a regole chiare e deve essere strettamente proporzionale all'obiettivo da conseguire.

Analoghe riflessioni possono oggi essere ripetute in merito ad una più recente applicazione del principio contenuto nell'art. 16, primo comma della Costituzione in tema di libertà di circolazione.

Non sfugge, infatti, all'interprete l'analogia tra le restrizioni alla libertà di circolazione ed il diritto di muoversi liberamente derivante dalla normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile, e la più recente vicenda legata alla pandemia da Coronavirus che ha imposto una limitazione alla libertà di circolazione delle persone: si tratta nei due casi di un compromesso dettato da «motivi di sanità e sicurezza»²⁹, circostanze accomunate dal legislatore costituzionale tra le ipotesi per le quali è possibile prevedere per legge una limitazione alla piena esplicazione dei diritti sopra ricordati.

La più recente vicenda della pandemia si è sovrapposta nelle attenzioni del legislatore alla tutela dell'aviazione civile contro gli atti di terrorismo; anche in questo caso le circostanze eccezionali impongono limitazioni al generale diritto del passeggero di circolare liberamente utilizzando il mezzo di trasporto aereo ed i locali dell'aeroporto di decollo e di atterraggio.

Entrambe le situazioni sono accomunate dalla nostra Costituzione tra le ipotesi che possono produrre una limitazione della libertà di circolazione in ragione della eccezionalità della motivazione riscontrata³⁰. In

²⁹ Quanto al concetto di sicurezza la Corte costituzionale (sent. n. 2/1956) aveva ritenuto eccessivamente restrittiva l'interpretazione che leggeva il termine «sicurezza» come esclusivamente riferito alla incolumità fisica, ed aveva indicato come «razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'«ordinato vivere civile», che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico».

³⁰ Il primo comma dell'art. 16 Cost. più volte menzionato, prevede infatti che «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte

questo caso le restrizioni sono intese a preservare la salute del passeggero e pongono divieti di accesso all'aeroporto se si presentano sintomi compatibili con il Coronavirus, e comunque ne limitano l'accesso a chi non è passeggero, ma soggetto accompagnatore³¹.

Il compromesso tra le esigenze di sicurezza e la libertà, declinata nella fattispecie come autonomia di movimento e di circolazione, deve essere raggiunto nel bilanciamento tra i due principi fondanti del nostro ordinamento, secondo un criterio di ragionevolezza³².

In ogni caso, il legislatore costituente pone all'art. 16 una riserva di legge statale: ciò comporta che debba essere il legislatore ordinario a dover stabilire le ipotesi generali in cui è lecito limitare la libertà di circolazione dei cittadini e può demandare all'autorità amministrativa di specificare le dette ipotesi in forza di atti normativi secondari³³.

del territorio nazionale, *salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*» (corsivo aggiunto).

³¹ Cfr. al riguardo di EASA il *Covid-19 Aviation Health Safety Protocol – Operational Guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic*, del 30 giugno 2020 e relative misure di attuazione di ENAC.

³² Su questo argomento cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione ai tempi del Coronavirus*, in *quaderni costituzionali*, 10 marzo 2020, su forumcostituzionale.it, 419 ss.

³³ In tal senso cfr. la pronuncia della Corte Costituzionale, 30 giugno 1964, n. 68, che analizza la portata dell'art. 16 Cost. Per il giudice delle leggi il concetto di limitazioni stabilite in via generale dalla legge, contenuto nello stesso articolo presuppone che l'inciso «in via generale» debba essere letto nel senso che la legge sia applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie. Non altrettanto convincente per i giudici è la lettura che intende l'inciso «in via generale» riferito a motivi di carattere generale, obiettivamente accertabili, e non a motivi che implicino un giudizio sulla personalità e sui comportamenti dei soggetti. Una corretta lettura della norma costituzionale in commento dà invece atto che «motivi di sanità o di sicurezza» possono nascere da situazioni generali o particolari: «Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni – non le uniche – di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili die-

tro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica. Il fatto che l'art. 16 accomuni, mettendole sullo stesso piano, le ragioni di sanità e di sicurezza è indice che non può trattarsi solo di ragioni di carattere generale, non essendo pensabile che motivi di sanità attinenti alla pericolosità di singoli individui possano non essere validi ai fini delle limitazioni consentite dalla norma costituzionale. Ed anche il fatto che lo stesso art. 16 esclude le restrizioni determinate da ragioni politiche conferma che le limitazioni possono essere adottate per motivi di carattere individuale, non essendo concepibile una misura ispirata da motivi politici se non in vista dei personali convincimenti e comportamenti di individui e di gruppi».