

# MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

**Comitato Direttivo:** *Andrea Dalle Vedove, David Gasson, Sean Gates, Lars Lange, Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon, Alessandro Morelli, Claudio Perrella, Massimo Nicola Spadoni*

**A cura di:** *Cristina Castellini, Responsabile Trasporti e Aeronautica - ANIA Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici*



## SOMMARIO

aprile 2015 - N. 2 anno V

### Marine

- |                                                                                                                                                 |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| La IACS (International Association of Classification Societies) - Ultimi aggiornamenti<br>di <i>Paolo Lovatti</i>                               | 3 |
| L'importanza del contraddittorio nell'accertamento dei danni alle merci alla luce della giurisprudenza in materia<br>di <i>Alberta Frondoni</i> | 8 |

### Aviation

- |                                                                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Il disastro aereo del volo Germanwings 9525<br>di <i>Stefano Guazzone</i>                                                                                | 18 |
| PNR (Passenger Name Record) - UE: riflessioni sul panorama legislativo alla luce dell'attuale situazione internazionale<br>di <i>Doriano Ricciutelli</i> | 23 |

### Transport

- |                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Le novità introdotte alla disciplina del trasporto merci su strada con la legge di stabilità 2015: profili assicurativi<br>di <i>Claudio Perrella</i> | 30 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|



aprile 2015 - numero 2 p. 23

## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

### **P**NR (PASSENGER NAME RECORD) - UE: RIFLESSIONI SUL PANORAMA LEGISLATIVO ALLA LUCE DELL'ATTUALE SITUAZIONE INTERNAZIONALE

Doriano Ricciutelli  
Istruttore certificato dell'ENAC



In occasione della riunione del 4 dicembre 2014, il Consiglio dell'UE (Justice and Home Affairs, JHA) ha siglato uno specifico accordo per l'adozione della Direttiva sull'"uso dei dati del codice di prenotazione" (aerea) PNR, l'acronimo di Passenger Name Record, ai fini di "prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi".

In via preliminare è bene chiarire che tale iniziativa, inclusa nella relazione programmatica del Ministero per gli Affari europei sulla partecipazione dell'Italia all'UE, mira essenzialmente alla realizzazione di un sistema coerente, unico e standardizzato per la gestione del suddetto genere di informazioni dei passeggeri attraverso una stretta collaborazione dei competenti organi responsabili, *ratione materiae*, di ciascuno Stato membro.

Quanto alla genesi della proposta nell'ambito comunitario, sembra utile premettere che la Commissione ne aveva già palesato gli aspetti salienti nella Comunicazione del 21 settembre 2010, COM(2010) 492 definitivo, richiamando - innanzitutto - l'analogo precedente di cui alla direttiva 2004/82/CE sull'obbligo dei vettori aerei di comunicare alle autorità nazionali i dati delle persone API (Advance Passenger Information) per il controllo di frontiera e l'attività antimmigrazione.



aprile 2015 - numero 2 p. 24

## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- Ciò detto, va riconosciuto l'indubbio successo della Presidenza italiana che, grazie ad una accurata pianificazione dei lavori del semestre (Programma "Europa, un nuovo inizio" - pag. 43, 1° luglio 2014), nel promuovere lo sviluppo dei relativi negoziati intergovernativi, è riuscita nell'intento di accelerare l'*iter* della proposta di questa direttiva che - presentata (originariamente) il 2 febbraio 2011 (COM(2011)32) come *pseudo - revival* di una omonima (e mai entrata in vigore) decisione quadro (doc.2007/0237-CNS) - non aveva sinora raggiunto la benché minima dimostrazione di consenso in seno al Consiglio dell'UE.
- Sul piano internazionale del diritto dei trasporti, constatiamo che la 38<sup>a</sup> Assemblea dell'ICAO - A38-WP/385, Ex 131(Resolutions, 4/10/2013 - abbia risolutamente sollecitato il ricorso ad una intesa forte tra gli Stati e i rispettivi comparti dell'aviazione civile con riferimento, giustappunto, alla raccolta e trasmissione dati PNR, quale apporto apprezzabile per il rafforzamento della *security* non disgiunto dalla piena osservanza dei canoni di protezione della vita privata e della dignità dei cittadini.
- A ben vedere, il pacchetto normativo sulla utilizzazione (materiale) del PNR, pur evidenziando connotazioni di natura privatistica e certamente peculiare nel settore di pertinenza degli *stakeholder* aerei (procedure IATA e ATA), costituisce, al contempo, un mirabile strumento di prevenzione e repressione "criminale", attesa la sua integrabilità in chiave investigativa con altri sistemi di verifica informativa dei passeggeri (SIS, SIS II, VIS e le iniziative "Smart borders" *package*) nei *framework* della Comunicazione (COM(2008)69 definitivo) e della lotta al terrorismo (Conclusioni del Consiglio UE Doc. 99606 del 16 maggio 2014).
- Vista la complessità della materia, la proposta è stata corredata da costruttivi elementi interpretativi contenuti nella definizione autentica e assai ampia della nozione "dati PNR", termine per il quale si deve intendere qualsiasi informazione di viaggio di ciascun passeggero e inerente a ogni volo prenotato (anche per conto dell'interessato), che sia stata registrata in sistemi di prenotazione o in sistemi di controllo partenze (Departure Control System, DCS) o, invero, in altri sistemi equivalenti "con le stesse funzionalità".
- Nella sostanza si possono ricavare gli aspetti più significativi dell'articolato specie nelle norme iussive che impongono ai vettori di attuare le procedure di trasferimento (metodo *push*) dei suindicati dati PNR dei



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

passaggeri appartenenti ai voli extra UE, da e verso gli Stati membri (che hanno facoltà di estendere le disposizioni a voli intracomunitari) a “Unità d’informazione sui passeggeri” (PIU), ovverosia organismi istituiti o designati *ad hoc*, a livello statale o interstatuale.

Spetta quindi a queste “unità” - il vero *quid novitatis* dell’intero impianto legislativo - il delicato esercizio di trasmettere alle “autorità competenti” - tenendo conto degli orientamenti del 2004 dell’ICAO <sup>(1)</sup> - i dati o i risultati del loro trattamento che, pertanto, non vengono estratti, come prevede invece il protocollo del “metodo *pull*” mediante accesso diretto nei sistemi centralizzati di prenotazione.

Inoltre, nell’omettere in questa sede l’elencazione dei *nomina juris* corrispondenti agli illeciti penali presi in considerazione in funzione della loro gravità - comunque puntualmente indicati nell’allegato II della proposta - basti rammentare che sono fattispecie delittuose ascrivibili, ai sensi del diritto nazionale, alle decisioni quadro 2002/475/GAI (articoli da 1 a 4) e 2002/584/GAI (art. 2, paragrafo 2) e sanzionabili con una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale non inferiore a tre anni.

Si aggiunga che, fermo restando l’attuale contesto di cooperazione inter-governativa (*i.e.* la normativa di Europol e la decisione 2006/906/GAI sulla semplificazione dello scambio informativo), nel disegno operativo della direttiva si percepisce, altresì, una chiara logica coordinamentale comunitaria, involgente le strutture di polizia, le citate unità (PIU) e i vettori e che risulta destinata ad apportare un valore aggiunto assoluto in termini di affinamento delle tecniche per combattere la surrichiamata fenomenologia criminosa.

Notiamo, poi, una serie di limiti normativi dell’”*Union acquis*” tra cui, oltre al campo applicativo collegato alla tipologia - come detto - dei reati in base ai quali è consentito utilizzare i dati PNR medesimi, in virtù di uno stretto rigore formale, non mancano tangibili segni delle garanzie di rilievo giuspubblicistico a beneficio degli utenti del servizio aereo.

(1) Vedi “Guidelines on PNR data”, doc. 9944, ed. 2010, approvate dal Segretariato Generale ICAO.





## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

Ci si riferisce, *inter alia*, ai dettami imposti dal principio di proporzionalità, al diritto alla protezione dei dati personali (*e.g.* i criteri oggettivi per consentirne l'accesso e l'obbligo alla loro rettifica, l'eliminazione irreversibile o il blocco *ex officio*, il diritto alla compensazione e al rimedio ritorsuale giurisdizionale), nonché al relativo periodo di conservazione, alla procedura di mascheratura e comunicazione (eventuale) ai paesi terzi e, da ultimo, alle modalità di finanziamento per la copertura dei necessari costi implementativi della progettualità PNR nel suo complesso.

A seguire, appare parimenti di indubbia rilevanza la questione correlata alla elaborazione delle informazioni (analisi, confronto e valutazione) che soggiace alle rigide regole tratte dal principio di "non discriminazione", dal *regime* sull'attraversamento delle frontiere (*ex Schengen Border Code*) riconducibile ai (soli) casi dei voli intra-UE e dall'istituto sulla trasparenza degli atti (regole di informazione ai passeggeri da parte delle compagnie, degli agenti di viaggio e dei venditori di biglietti, nonché di accesso del pubblico ai documenti ufficiali).

Orbene, spostando il discorso sulle delibere prese nella sessione in esame, giova ancora segnalare che è stato richiesto al Parlamento europeo di manifestare la propria "posizione" sul provvedimento stesso - già espressa dal Consiglio Trasporti (doc. 8916/12) - onde consentire il proficuo avvio delle previste procedure di dialogo, in conformità di un preciso mandato del Consiglio Europeo (Euco 163/14 del 30 agosto 2014 e doc. 17024/09 Coreur Prep 3).

In proposito, rileva l'inedito atteggiamento assunto di recente proprio dalla "plenaria" dell'Assemblea parlamentare che ha ufficializzato la posizione alla Corte di Giustizia europea dell'istanza di parere sul progetto di accordo fra l'UE e il Canada, concernente il trasferimento dei dati PNR a cura delle compagnie di navigazione aerea, firmato il 25 giugno 2014 ed indirizzato a rimuovere "l'incertezza" sulla relativa "compatibilità" con l'ordinamento dei Trattati e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in ordine, segnatamente, al diritto della *privacy* dei cittadini e alla scelta della relativa base giuridica.

Sul versante degli analoghi accordi bilaterali sottoscritti dall'Unione con l'Australia e gli USA non sembra possibile, *mutatis mutandis*, intravedere l'insorgenza di particolari problemi di "*compliance*" stando alle risul -



aprile 2015 - numero 2 p. 27

## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

● tanze delle relazioni annuali della Commissione sulla “verifica congiunta” in merito all’esecuzione del trasferimento dei dati da parte dei vettori, rispettivamente, all’“Agenzia australiana delle dogane e della protezione di frontiera” (COM (2014) 458 del 10 luglio 2014) e al “Dipartimento degli Stati Uniti per la sicurezza interna” (COM (2013) 844 del 27 novembre 2011).

● Nel mentre, a conclusioni diverse si dovrebbe invece fondatamente pervenire considerando che la stessa Corte di Giustizia, con sentenza dell’8 aprile 2014, ha dichiarato invalida *ex tunc* la direttiva 2006/24/CE (*data retention*) sulla “conservazione di dati generati o trattati nell’ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la suesposta direttiva 2002/58/CE”, vista la particolare incidenza dell’atto annullato sui summenzionati diritti fondamentali e l’indiscriminata riferibilità legislativa a ogni tipo di traffico (Cause riunite C-293/12 e C-594/12).

● Da qui non si trascuri che, comunque, la *ratio* ispiratrice della direttiva sul PNR risulti permeata dalla volontà, per un verso, di soddisfare gli obiettivi di interesse generale legati all’ordine pubblico (Commissione LIBE dell’11 novembre 2014) ma, dall’altro di superare, come rimedio - ancorché perfettibile - ad un prevedibile *impasse* legislativo, i profili di illegittimità formanti oggetto delle censure mosse nella citata pronuncia dal superiore organo giudiziario europeo, tramite l’introduzione di norme persino più tutelative rispetto alla decisione quadro 2008/977/GAI.

● Del resto, si osserva che nella cornice del processo di riforma riguardante la “Strategia interna di sicurezza” (ISS) dell’Unione Europea (doc. COM(2010)673) il Consiglio, durante la stessa seduta (doc.15670/14), nel perseguire le linee guida del Consiglio Europeo (Euco 79/14, *Summit* del 27 giugno 2014), ha invitato la Commissione, a presentare nel 2015 un insieme di iniziative rivolte alla innovazione per il rafforzamento degli attuali dispositivi antiterrorismo e di contrasto dei crimini transnazionali.

● All’evidenza, nel documento consiliare di “Conclusioni” (doc.15670/14, p.2, d), è stata posta in risalto la potenziale validità dei mezzi di accesso e d’uso dei sistemi PNR contemplati dallo strumento comunitario di cui si discute e, in prospettiva, suggerita l’ipotesi di introdurre, *ad abundantiam*, “European Police Record Index System (EPRIS)”, il *database* impiegabile come interfaccia informativa tra le polizie dell’Unione, dotato di configurazione capace di ricomprendere gli archivi telematici riservati ai



aprile 2015 - numero 2 p. 28

## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

● Passenger Name Record (Commissione DG Home, Final report dell'8/10/2012).

● Sicché, giunto il momento di analizzare i progressi del *dossier* registrati nell'ultimo periodo, soprattutto dopo l'*escalation* terroristica seguita agli attentati di Parigi alla sede della rivista satirica "Charlie Hebdo" e di altre città europee, ci accorgiamo che il percorso approvativo della direttiva ha potuto registrare una forte sollecitazione dalle deliberazioni concordate dal Consiglio UE (Affari Esteri) del 19 gennaio 2015 (doc. 5411/15), aperte ad una decisione favorevole del Parlamento Europeo sulla direttiva *de qua* e, successivamente, dal Consiglio GAI del 30 gennaio 2015 (*speech*/15/3965).

● Alla stregua di tali premesse, ecco che la risposta politica per risolvere la *querelle* sul sistema PNR-UE non si è fatta attendere a lungo. Infatti, annotiamo l'inversione di tendenza, l'11 febbraio 2015, con l'approvazione, da parte del Parlamento Europeo, di una risoluzione sulle "misure antiterrorismo" (2015/2530(RSP)), che punta alla finalizzazione, entro il 2015, di una direttiva sul "Passenger Name Record", sollecitando, da un lato, la Commissione a valutare le conseguenze della menzionata sentenza della Corte di Giustizia europea insieme alle possibili ripercussioni sui fondamenti stessi della direttiva PNR e, dall'altro, gli Stati membri a rafforzare la cooperazione operativa con i paesi terzi anche attraverso accordi in *subjecta materia*.

● Ma vi è di più. Sulla base di una appropriata - perché così ci sentiamo di poter affermare - visione sistemica interistituzionale, l'Europarlamento ha indicato al Consiglio di proseguire il percorso legislativo della direttiva "in parallelo" con l'attività sul *package* relativo alla "*data protection*" (COM (2012) 011) e ha, inoltre, raccomandato alla Commissione di acquisire "opinioni e orientamenti" da "esperti indipendenti" appartenenti alle comunità di *law enforcement*, di *security* e dell'*intelligence*, nonché dai rappresentanti del gruppo "articolo 29", per le "esigenze in materia di sicurezza", sulla necessità e la proporzionalità del sistema PNR.

● E' in simile ottica che va letto il *placet* raggiunto - pressoché in concomitanza - dai Capi di Stato e di Governo nella riunione del Consiglio Europeo (vertice del 12 febbraio 2015, doc.883/15-JHA) sulle linee guida del lavoro comune da intraprendere nei prossimi mesi, al fine di "garantire la sicurezza dei cittadini" e, *in primis*, sulla necessità che si provveda ad



aprile 2015 - numero 2

p. 29

## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- adottare la direttiva PNR supportata - come elemento di irrinunciabile equilibrio - da solide e riconoscibili salvaguardie per la protezione dei dati.
- Nell'ambito di un dialettico confronto serrato sulla simmetria dei beni meritevoli di maggior tutela, la Commissione parlamentare per le Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni (LIBE), nella seduta del 16 febbraio u.s., ha dibattuto il testo di relazione dell'eurodeputato *rapporteur* (*Draft report e EP Legislative Resolution* - PE 549.223) che, rispetto alla originaria proposta di direttiva, apporta alcune modifiche - per lo più indotte dalle eccezioni della predetta sentenza europea - e verrà prossimamente ridiscusso sulla scorta degli emendamenti presentati entro marzo 2015.

