

**Oggetto: Schema di Decreto Legislativo per l'attuazione della Direttiva UE 2016/681 (PNR)**

Asseaereo ed IBAR condividono in linea di principio l'intento di semplificare le attività di raccolta, trasmissione e gestione dei dati, con l'abrogazione del D. Lgs 144/2007 e la introduzione di una disciplina unitaria per la raccolta dei dati API e PNR.

Appare tuttavia opportuno segnalare che, nella attuale formulazione, lo schema di Decreto attualmente al vaglio della Commissione presenta a nostro avviso alcuni aspetti che, travalicando il dettato e lo spirito della Direttiva EU 2016/681, potrebbero dar luogo a difficoltà interpretative ed applicative, oltre a generare una lunga serie di contenziosi amministrativi in relazione alle sanzioni eventualmente irrogate ai vettori.

Si riportano di seguito alcune osservazioni per contestualizzare la disciplina normativa esistente e quella in corso di recepimento in materia di dati API e PNR.

**Distinzione tra API e PNR**

- Di fatto i requisiti API e PNR, a causa della loro **diversa natura**, sono incardinati su **differenti strumenti giuridici** e su **differenti requisiti di sistema** per i vettori aerei.

**API**

- Su richiesta degli Stati, i dati API sono raccolti dai vettori aerei allo scopo di consentire controlli di frontiera anticipati. I dati API **non sono strettamente necessari per la operatività di un volo**. Essi sono di regola custoditi nei sistemi di controllo alla partenza (**Departure Control System**) e sono considerati come **verificati**.
- Per quanto riguarda la raccolta dei dati API, le basi giuridiche Europee che la rendono obbligatoria sono stabilite dalla **Direttiva EU API 2004/82**.
- Tale direttiva fa riferimento all'obbligo di raccolta dei dati API per i voli **in arrivo alle "frontiere esterne"** (Artt. 3 e 2b)

**PNR**

- I dati PNR **non sono considerati come "verificati"**, in quanto raccolti all'atto della prenotazione esclusivamente sulla base delle **dichiarazioni** rese dalla persona che materialmente effettua la prenotazione stessa. Essi sono custoditi nei **sistemi di prenotazione** dei Vettori.
- Per quanto riguarda la raccolta dei dati PNR, le basi giuridiche Europee che la rendono obbligatoria sono stabilite dalla **Direttiva EU PNR 2016/681**.
- La succitata Direttiva stabilisce (cfr considerando n. 8) che *"La Direttiva non dovrebbe imporre ai vettori aerei alcun obbligo di raccogliere e conservare dati addizionali dei passeggeri o ai passeggeri di fornire dati addizionali rispetto a quelli già comunicati ai Vettori"*, mentre l'Art. 8 stabilisce che *"i vettori aerei trasferiscono, con il "metodo push", i dati PNR elencati nell'allegato I, a condizione che abbiano già raccolto tali dati nel normale svolgimento della loro attività"*.
- Pertanto, il principio chiave e la prassi internazionale della **trasmissione da parte dei vettori aerei esclusivamente dei dati da questi raccolti nel corso del normale svolgimento della loro attività** rimangono di piena applicabilità. Questo è uno standard internazionale sancito dal Documento ICAO 9944 (para 2.5).

### API e PNR

- In un tale contesto , e mentre **API può far parte del PNR** esclusivamente nei casi in cui vi sia un obbligo legale per i vettori aerei di raccogliere i dati API che sia basato su una corrispondente norma giuridica ( peraltro i sistemi di prenotazione utilizzati dai vettori aerei non sono segregati ) , la Direttiva PNR (cfr. considerando n. 9 ) stabilisce che *“E’ importante che quei vettori aerei che raccolgono i dati API , li trasferiscano indipendentemente dal fatto che conservino i dati API con mezzi tecnici diversi da quelli per gli altri dati PNR”*.
- Dunque, si afferma nuovamente il principio chiave che **i dati API siano trasmessi solo quando precedentemente raccolti dai vettori aerei sulla base di un corrispondente obbligo legale**, che nel caso specifico è stabilito dalla Direttiva API EU 2004/82
- Si può concludere che **nella Direttiva PNR non sia presente alcun obbligo di raccogliere i dati API**. Comunque, quando un Vettore raccogli i dati API in ossequio ad un obbligo di legge (per es. la Direttiva API), è tenuto in quel caso a trasmetterli.

### **Regime sanzionatorio**

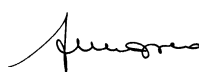
- Per quanto riguarda il regime delle sanzioni, e in osservanza al principio enunciato dall’ Art. 14 della Direttiva, queste devono essere *“effettive, proporzionate e dissuasive”*
- Certamente la **efficacia** dello schema sanzionatorio dovrebbe concentrarsi sulla **osservanza o meno da parte dei vettori aerei del mero obbligo di trasmissione dei dati**, principio questo pienamente allineato all’ **Art. 14 della Direttiva** che fa riferimento alle sanzioni nei casi in cui *“i vettori aerei non trasmettono i dati come previsto dall’ Art. 8 o non li trasmettono nel formato richiesto”*.
- In un tale contesto, regimi sanzionatori collegati alla accuratezza e completezza dei dati **travalicano le prescrizioni del succitato Articolo 14 ed i principi internazionali della Direttiva PNR**.
- Come già evidenziato, i dati PNR sono internazionalmente considerati come dati non verificati, in quanto i vettori aerei si limitano semplicemente a trasmettere i dati rilevabili nei propri sistemi di prenotazione (e che vi possono essere stati immessi con diverse modalità e da svariati soggetti). Di conseguenza, tali dati **non possono in alcun modo considerarsi “accurati o inaccurati” ovvero “completi o incompleti”**.

Le osservazioni sopra riportate sono state raccolte ed organizzate in maniera sistematica nella tabella allegata alla presente, nella quale sono incluse possibili soluzioni alle criticità sopra individuate.

Certe di una piena considerazione delle esigenze illustrate e delle istanze avanzate, le Scriventi ringraziano per l’attenzione e restano a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

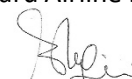
Cordiali saluti.

Assaereo



Dott. Giuseppe Mazzeo  
Presidente

IBAR – Italian Board Airline Representatives



Dott. Benito Negrini  
Presidente

4 maggio 2018

Schema D.Lgs.	Direttiva	Proposte Assaereo-Ibar	Commento
<p><i>Art. 2 – Definizioni</i></p> <p>1. Ai fini del presente decreto si intende per:</p> <p>a) «dati PNR» le informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero consistenti nei dati di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2016/681 [...]</p>	<p><i>Si rinvia all'Allegato I della direttiva (UE) 2016/681</i></p>	<p><i>Art. 2 – Definizioni</i></p> <p>2. Ai fini del presente decreto si intende per:</p> <p>a) «dati PNR» le informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero consistenti nei dati di cui all'allegato I <b>del presente decreto, effettivamente presenti nella prenotazione effettuata dal passeggero [...]</b></p>	<p>Si suggerisce di riprodurre fedelmente l'allegato I della direttiva anche quale allegato al decreto di recepimento.</p>
<p><i>Art. 3.</i></p> <p>I dati API raccolti e resi disponibili agli Uffici incaricati dei controlli di Polizia di frontiera a norma del presente decreto sono trattati al fine di migliorare i controlli alle frontiere esterne e prevenire l'immigrazione illegale. In caso di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne il trattamento dei dati API è esteso anche ai voli <i>intra-UE</i>.</p>	<p><i>Art. 8</i></p> <p><i>[...] I dati PNR elencati nell'allegato 1 a condizione che abbiano già raccolto tali dati <b>nel normale svolgimento della loro attività</b></i></p> <p><i>Art. 12, par. 2 lett. f)</i></p> <p><i>[...] i dati API <b>eventualmente</b> raccolti;</i></p> <p><i>Allegato 1</i></p> <p>18. Informazioni anticipate sui passeggeri (API) <b>eventualmente</b> raccolte (tra cui: tipo, numero, paese di rilascio e data di scadenza del documento, cittadinanza, cognome, nome, sesso, data di nascita, compagnia aerea, numero di volo, data di partenza, data di arrivo, aeroporto di partenza, aeroporto di arrivo, ora di partenza e ora di arrivo)</p>	<p><i>Art. 3</i></p> <p>I dati API <b>eventualmente raccolti nel normale svolgimento dell'attività</b> e resi disponibili agli Uffici incaricati dei controlli di Polizia di frontiera a norma del presente decreto sono trattati al fine di migliorare i controlli alle frontiere esterne e prevenire l'immigrazione illegale. In caso di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne il trattamento dei dati API è esteso anche ai voli <i>intra-UE</i>.</p>	<p>I vettori raccolgono dati API solo <b>dai</b> Paesi indicati dal Ministero dell'Interno e non <b>da/per</b> tutti i Paesi in cui si opera, tantomeno per i voli <b>da/per</b> <i>intra-UE</i>. L'obbligo di raccogliere dati API <b>da/per</b> tutti i Paesi sarebbe un onere molto gravoso per i vettori, sia in termini di mole di lavoro che di risorse economiche.</p>
<p><i>Art. 24</i></p> <p>1. [...] il vettore che non trasmette i dati ovvero li trasmette in modo difforme da quanto previsto dall'art. 5 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000 a € 100.000 per ogni viaggio a cui si riferisce la condotta. La medesima sanzione amministrativa pecuniaria si applica in caso di trasmissione di</p>	<p><i>Art. 14</i></p> <p>Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate a norma della presente direttiva e adottano le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.</p>	<p><i>Art. 24</i></p> <p>1. [...] il vettore che non trasmette i dati ovvero li trasmette in modo difforme da quanto previsto dall'art. 5 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da <b>€ 5.000 a € 50.000</b> per ogni viaggio a cui si riferisce la condotta.</p> <p>2. Ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui al comma 1 i dati API si considerano correttamente trasmessi quando la loro</p>	<p>1. Si rappresenta che il regime sanzionatorio previsto all'art. 24 dello schema di Decreto legislativo è peggiorativo rispetto a quanto attualmente previsto dal D.Lgs. 144/07 che riporta sanzioni da un minimo di € 5.000 ad un massimo di € 50.000. Si consideri che il valore delle sanzioni previste dal D. Lgs. 144/07 è già una condizione peggiorativa rispetto a quanto riportato nella Direttiva API che forniva indicazioni sulle sanzioni per</p>

<p>dati incompleti o errati [...]</p> <p>3. Nei casi in cui le violazioni di cui al comma 1 siano commesse con la condizione della reiterazione di cui all'art. 8-bis della legge n. 689 del 1981, l'ENAC può disporre la sospensione da uno a dodici mesi ovvero la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana, inerente all'attività professionale svolta e al mezzo di trasporto utilizzato.</p>	<p>In particolare, gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni, anche pecuniarie, a carico dei vettori aerei che non trasmettono i dati, come previsto dall'articolo 8, o non li trasmettono nel formato richiesto. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.</p>	<p>completezza, per singolo volo, non è inferiore al 96% dei passeggeri trasportati.</p> <p>3. Nei casi in cui le violazioni di cui al comma 1, <b>limitatamente alla trasmissione del dato API</b>, siano commesse con la condizione della reiterazione di cui all'art. 8-bis della legge n. 689 del 1981, l'ENAC può disporre la sospensione da uno a dodici mesi ovvero la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana, inerente all'attività professionale svolta e al mezzo di trasporto utilizzato.</p> <p><b><u>[Opportuno prevedere una gradualità ed una proporzionalità delle sanzioni in base alla loro gravità.]</u></b></p>	<p>un importo minimo non inferiore a € 3.000 e massimo non inferiore a € 5.000. Il dato PNR raccolto, non essendo di per sé verificabile, non può essere confrontato con un dato "corretto" o "completo". Inoltre la direttiva parla solo di dati "non trasmessi nel formato richiesto" o "non trasmessi" affatto, pertanto la norma di recepimento andrebbe oltre quanto previsto dalla direttiva. <b>Si suggerisce pertanto di stralciare l'applicazione della sanzione in caso di trasmissione di dati incompleti o errati.</b></p> <p>2. Si prenda ad esempio la CBP americana (Custom and Border Protection) che considera valido un dato corretto al 96% dei passeggeri trasportati.</p> <p>3. Sanzioni quali "l'immobilizzazione, il sequestro e la confisca del mezzo di trasporto, oppure la sospensione temporanea o il ritiro della licenza di esercizio" sono previste solo dalla direttiva europea API e non anche da quella PNR. Anche in questo caso la norma di recepimento andrebbe oltre quanto previsto dalla direttiva PNR.</p>
--	---	--	---