

Bruxelles, 15 settembre 2025
(OR. en)

12822/25

IXIM 194
JAI 1245
ENFOPOL 323
CRIMORG 167
JAIEX 99
AVIATION 119
DATAPROTECT 216
COREE 1

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	15 settembre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2025) 490 final
Oggetto:	Raccomandazione di DECISIONE DEL CONSIGLIO che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dall'Unione europea alla Repubblica di Corea a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 490 final.

All.: COM(2025) 490 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dall'Unione europea alla Repubblica di Corea a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Il rafforzamento della cooperazione internazionale nell'attività di contrasto, anche in materia di condivisione delle informazioni, è essenziale per affrontare le minacce poste dal terrorismo e dai reati gravi di natura transnazionale. L'ultima relazione riguardante la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA)¹ pubblicata da Europol illustra la dimensione internazionale delle attività delle organizzazioni criminali più importanti. Inoltre, l'ultima relazione di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo (TE-SAT)² sottolinea non solo i legami diretti tra i viaggi transnazionali e l'organizzazione di attività terroristiche e i reati gravi, ma anche l'importanza di accertare, indagare e perseguire efficacemente altri reati gravi ai fini della prevenzione e del contrasto dei reati di terrorismo.

La raccolta e l'analisi dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record*, PNR) possono fornire alle autorità elementi importanti che consentano loro di individuare modelli di viaggio sospetti e identificare complici di criminali e terroristi, in particolare quelli precedentemente sconosciuti alle autorità di contrasto. I dati PNR sono informazioni fornite dai passeggeri, raccolte dai vettori aerei e conservate nei loro sistemi di prenotazione e di controllo delle partenze a fini commerciali. Il contenuto dei dati PNR varia a seconda delle informazioni fornite durante la procedura di prenotazione e di check-in e può comprendere, ad esempio, le date del viaggio e l'itinerario completo del passeggero o del gruppo di passeggeri che viaggiano insieme, i recapiti quali indirizzo e numero di telefono, informazioni sul pagamento, numero di posto e informazioni sul bagaglio.

Di conseguenza, il trattamento dei dati PNR è diventato uno strumento di contrasto ampiamente utilizzato, nell'UE e nel resto del mondo, per individuare attività terroristiche e altri reati gravi, come i reati connessi alla droga, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori, e per prevenire la commissione di tali reati.

Pur essendo fondamentali per combattere il terrorismo e i reati gravi, il trasferimento dei dati PNR a paesi terzi e il loro trattamento da parte delle autorità di tali paesi incidono sulla tutela dei diritti degli individui in relazione ai loro dati personali. Per questo motivo il trasferimento dei dati PNR richiede una base giuridica ai sensi del diritto dell'UE, e dev'essere necessario, proporzionato e soggetto a rigorose limitazioni ed efficaci garanzie come assicurato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare dagli articoli 6, 7, 8, 21, 47 e 52. Per conseguire questi importanti obiettivi è necessario trovare un giusto equilibrio tra la finalità legittima di preservare la sicurezza pubblica e il diritto di ogni individuo di godere della protezione dei propri dati personali e della propria vita privata.

Nel 2010 l'UE e la Repubblica di Corea hanno trasformato la loro ampia relazione in un partenariato strategico basato su valori condivisi e interessi comuni. L'accordo quadro UE-Repubblica di Corea firmato nel maggio 2010 fornisce la base per la cooperazione su importanti questioni politiche e globali. La Repubblica di Corea è un partner strategico

¹ [Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità \(SOCTA\) Europol](#)

² <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>

dell'Unione europea, che condivide i suoi stessi principi nella lotta contro il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale. Nell'ambito delle Nazioni Unite, del G20 e di altri consessi multilaterali, l'Unione europea e la Repubblica di Corea collaborano strettamente per migliorare i quadri di sicurezza globale e rafforzare la sicurezza dei loro cittadini.

Il 17 dicembre 2021 la Commissione ha adottato una decisione di adeguatezza in relazione al trasferimento di dati personali dall'UE alla Repubblica di Corea tra operatori commerciali³, concludendo che la Repubblica di Corea garantisce un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello garantito dal regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)⁴. In tale contesto, la Commissione ha inoltre valutato le condizioni e le garanzie in base alle quali le autorità pubbliche coreane, comprese le autorità di contrasto, possono accedere ai dati detenuti da tali operatori. La valutazione dell'adeguatezza ai sensi della presente decisione, pur non riguardando il trattamento dei dati PNR in quanto tali, dimostra comunque che nel quadro giuridico della Repubblica di Corea esistono già le basi delle garanzie essenziali in materia di protezione dei dati, e dovrebbe pertanto costituire anche la base per fornire le necessarie garanzie corrispondenti in un accordo PNR, in particolare i diritti azionabili degli interessati, mezzi di ricorso effettivi e una vigilanza indipendente.

Fin dal 2008 la Repubblica di Corea ha chiaramente manifestato alla Commissione il suo interesse ad avviare negoziati al fine di concludere un accordo PNR con l'Unione europea. I contatti si sono intensificati nell'agosto 2024 e hanno comportato una serie di scambi scritti e riunioni nei mesi di maggio e giugno 2025. In particolare, in queste ultime occasioni la Repubblica di Corea ha sottolineato l'urgente necessità di acquisire i dati PNR dai vettori aerei dell'UE, alla luce dell'aumento del traffico di stupefacenti, che può essere collegato ai voli europei in arrivo.

Secondo la legislazione della Repubblica di Corea, dal 2006 i vettori aerei sono tenuti a trasmettere i dati PNR al servizio doganale coreano (KCS). Tale legislazione intende rafforzare la sicurezza della Repubblica di Corea ottenendo i dati PNR prima dell'arrivo o della partenza di un passeggero e migliora pertanto in modo significativo la capacità di condurre in anticipo una valutazione efficiente ed efficace dei rischi di viaggio dei passeggeri. In tale contesto, la Repubblica di Corea ha inoltre condiviso le informazioni rilevanti sia per quanto riguarda il numero di voli di linea tra l'UE e la Repubblica di Corea (circa 12 000 nel 2024) sia per quanto riguarda l'adesione della sua legislazione agli standard ICAO in materia di PNR.

Per consentire il trasferimento dei dati PNR dall'UE alla Repubblica di Corea al fine di combattere efficacemente il terrorismo e altre forme gravi di criminalità transnazionale, è necessario un accordo internazionale che fornisca la base giuridica necessaria a livello dell'UE. Tale futuro accordo dovrebbe prevedere adeguate garanzie in materia di protezione dei dati ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2, lettera a), del regolamento generale sulla protezione dei dati⁵, compreso un sistema di vigilanza indipendente. Il futuro accordo dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata e

³ Decisione di esecuzione (UE) 2022/254 della Commissione, del 17 dicembre 2021, a norma del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adeguata protezione dei dati personali da parte della Repubblica di Corea nel quadro della legge sulla protezione delle informazioni personali (GU L 44 del 24.2.2022, pag. 1).

⁴ Regolamento (UE) 2016/679 (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁵ GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

della vita familiare di cui all'articolo 7, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale di cui all'articolo 47.

Per questi motivi la Commissione ritiene necessario avviare negoziati con la Repubblica di Corea, che consentiranno all'autorità coreana competente designata di ricevere e trattare i dati PNR dall'Unione europea, nel rispetto di garanzie adeguate. Un tale accordo costituirebbe inoltre un mezzo per promuovere la cooperazione nell'attività di contrasto migliorando le possibilità di scambio di dati PNR e di informazioni analitiche risultanti dal trattamento di dati PNR tra le autorità competenti della Repubblica di Corea e degli Stati membri dell'UE a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Nell'ambito dell'Unione europea, nel 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 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 (in seguito denominata "direttiva PNR")⁶. Tale direttiva disciplina il trasferimento e il trattamento dei dati PNR nell'Unione europea e stabilisce importanti garanzie per la protezione dei diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali. Nel giugno 2022, nella sentenza nella causa C-817/19, la Corte di giustizia dell'UE ha confermato la validità di tale direttiva e la sua conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e ai trattati dell'Unione⁷.

Per quanto riguarda la politica esterna dell'UE in materia di PNR, in una comunicazione del 2003⁸ la Commissione ne ha definito per la prima volta le linee generali, che sono state rivedute in una comunicazione adottata nel 2010⁹. Ad oggi sono tre gli accordi internazionali riguardanti il trasferimento e il trattamento dei dati PNR dall'Unione in vigore tra l'UE e paesi terzi, segnatamente l'Australia¹⁰, gli Stati Uniti¹¹ (2012) e il Regno Unito¹² (2020). Dopo i negoziati che hanno dato seguito al parere 1/15 della Corte di giustizia del 26 luglio 2017¹³, il 4 ottobre 2024 è stato firmato un nuovo accordo PNR con il Canada¹⁴. Nel marzo 2024, ricevuta l'autorizzazione del Consiglio¹⁵, la Commissione ha avviato negoziati con la Svizzera, l'Islanda e la Norvegia, a seguito dei quali, il 12 giugno 2025, ha presentato proposte per la firma e la conclusione di accordi PNR con l'Islanda¹⁶ e la Norvegia¹⁷.

⁶ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, 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 (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132).

⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains ASBL contro Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. La sentenza riguardava una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour Constitutionnelle del Belgio.

⁸ COM(2003) 826 definitivo, del 16.12.2003.

⁹ COM(2010) 492 definitivo, del 21.9.2010.

¹⁰ GU L 186 del 14.7.2012, pag. 4.

¹¹ GU L 215 dell'11.8.2012, pag. 5.

¹² GU L 149 del 30.4.2021, pag. 710.

¹³ Parere 1/15 della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

¹⁴ GU L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Decisioni (UE) 2024/947, 2024/948 e 2024/988 del Consiglio, del 4 marzo 2024.

¹⁶ COM(2025) 294 final, COM(2025) 295 final del 12.6.2025.

¹⁷ COM(2025) 282 final, COM(2025) 279 final del 12.6.2025.

A livello internazionale, un numero crescente di paesi terzi ha iniziato a sviluppare le proprie capacità di raccolta dei dati PNR dai vettori aerei. Questa tendenza è ulteriormente incoraggiata dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (nel 2017 e nel 2019), che chiedono a tutti gli Stati di sviluppare la capacità di raccolta e di utilizzo dei dati PNR¹⁸, e sulla base delle quali nel 2020 l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) ha adottato gli standard e le pratiche raccomandate in materia di PNR (SARP) mediante l'emendamento 28 dell'allegato 9 della convenzione di Chicago, entrati in vigore nel febbraio 2021¹⁹.

La posizione dell'Unione, quale sancita dalla decisione (UE) 2021/121 del Consiglio, accoglie con favore i SARP dell'ICAO sui PNR, in quanto stabiliscono garanzie ambiziose in materia di protezione dei dati e consentono così di compiere progressi significativi a livello internazionale. Allo stesso tempo, in tale decisione il Consiglio ha ritenuto, imponendo agli Stati membri di registrare una differenza, che gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (compresa la giurisprudenza rilevante) siano più rigorosi di alcuni standard ICAO, e che i trasferimenti dall'UE verso paesi terzi richiedano una base giuridica che stabilisca norme e garanzie chiare e precise in relazione all'uso dei dati PNR da parte delle autorità competenti di un paese terzo²⁰. Sulla base delle discussioni preliminari a livello tecnico, la Repubblica di Corea ha informato i servizi della Commissione che il suo quadro giuridico e amministrativo è conforme alle norme ICAO.

In tale contesto, la negoziazione e la conclusione del presente accordo con la Repubblica di Corea rientra in un più ampio sforzo della Commissione volto a perseguire un approccio coerente ed efficace per quanto riguarda il trasferimento dei dati PNR ai paesi terzi, sulla base dei SARP dell'ICAO sui dati PNR e in linea con il diritto dell'Unione. Un tale approccio è stato richiesto anche dal Consiglio nelle sue conclusioni del giugno 2021²¹.

La Commissione cerca inoltre di rispondere alle richieste dei vettori aerei di garantire una maggiore chiarezza giuridica e prevedibilità in merito ai trasferimenti di dati PNR verso paesi terzi²².

¹⁸ UNSCR 2396 (2017): "Il Consiglio di sicurezza: [...] 12. Decide che gli Stati membri devono sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con gli standard e le pratiche raccomandate dell'ICAO, i dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record - PNR), e 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 [...]". Si veda anche UNSCR 2482 (2019).

¹⁹ Allegato 9, capo 9, sezione D della convenzione sull'aviazione civile internazionale.

²⁰ GU L 37 del 3.2.2021, pag. 6.

²¹ Conclusioni del Consiglio, del 7 giugno 2021, sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) a paesi terzi, in particolare l'Australia e gli Stati Uniti, a fini di lotta contro il terrorismo e i reati gravi, documento 9605/21 del Consiglio dell'8 giugno 2021: "[Il Consiglio] [i]nvita la Commissione a perseguire un approccio coerente ed efficace per quanto riguarda il trasferimento dei dati PNR a paesi terzi a fini di lotta contro il terrorismo e i reati gravi, muovendo dai SARP dell'ICAO e in linea con le pertinenti disposizioni sancite nel diritto dell'Unione".

²² Come osservato dai vettori aerei, anche in risposta alla consultazione sulla tabella di marcia sulla dimensione esterna della politica dell'UE in materia di PNR, essi si trovano sempre più spesso in situazioni di "conflitto di leggi" tra due diversi quadri normativi. Informazioni disponibili al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Viaggi-aerei-condividere-i-dati-dei-passeggeri-nellUE-e-nel-mondo-valutazione-it>.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La base giuridica procedurale della presente raccomandazione è l'articolo 218, paragrafi 3 e 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La proposta ha due obiettivi e componenti principali: da un lato la necessità di garantire la sicurezza pubblica mediante il trasferimento dei dati PNR alla Repubblica di Corea, dall'altro la tutela della vita privata e di altri diritti e libertà fondamentali delle persone fisiche. Pertanto la base giuridica sostanziale è costituita dall'articolo 16, paragrafo 2, e dall'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

- **Proporzionalità**

Gli obiettivi citati dell'Unione in relazione alla presente proposta possono essere conseguiti solo stabilendo una base giuridica valida a livello dell'Unione che garantisca un'adeguata protezione dei diritti fondamentali nei trasferimenti di dati personali dall'Unione. Le disposizioni dell'accordo si limitano a quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi principali e trovare un giusto equilibrio tra la finalità legittima di preservare la sicurezza pubblica e il diritto di ogni individuo di godere della protezione dei propri dati personali e della propria vita privata.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Le garanzie adeguate necessarie per il trattamento specifico dei dati PNR che la Repubblica di Corea riceve dai vettori aerei sui voli da essi operati tra l'Unione e tale paese devono essere stabilite mediante una base giuridica valida come richiesto dal diritto dell'UE. Il presente accordo costituisce tale base giuridica, che consente il trasferimento dei dati PNR.

- **Diritti fondamentali**

Lo scambio di dati PNR e il loro trattamento da parte delle autorità di un paese terzo costituiscono un'ingerenza nei diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati. Tale ingerenza è tuttavia giustificata anche dal fatto che l'accordo persegue obiettivi legittimi, vale a dire prevenire, accertare, indagare e perseguire i reati di terrorismo e i reati gravi. L'accordo comprende garanzie adeguate in materia di protezione dei dati personali trasferiti e trattati, in linea con il diritto dell'UE, in particolare gli articoli 7, 8, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dall'Unione europea alla Repubblica di Corea a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 16, paragrafo 2, e l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) È opportuno avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* - PNR) dall'Unione alla Repubblica di Corea a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

(2) L'accordo dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale di cui all'articolo 47. È opportuno che l'accordo sia applicato in conformità di tali diritti e principi e nel debito rispetto del principio di proporzionalità conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

(3) Le disposizioni dell'accordo dovrebbero essere in linea con le norme internazionali applicabili in materia di PNR, quali contenute nella convenzione sull'aviazione civile internazionale, in particolare all'allegato 9 (Facilitazione), capo 9 (Sistemi di scambio di dati sui passeggeri), sezione D (Dati del codice di prenotazione - PNR)²³.

(4) [A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.] OPPURE [A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [con lettera del ...] l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione].

(5) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la

²³ [Allegato 9, capo 9, sezione D, della convenzione sull'aviazione civile internazionale.](#)

Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

(6) Conformemente all'articolo 42 del regolamento (UE) 2018/1725, il Garante europeo della protezione dei dati è stato consultato e ha formulato il suo parere [xxx] il [xx.xx.xxxx],

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione europea è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo tra l'Unione e la Repubblica di Corea sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) dall'Unione alla Repubblica di Corea a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*