

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO
DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE
DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN
NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**

**(AUDIZIONE DEL PROFESSORE UGO DE SIERVO, PROFESSORE DI DIRITTO
COSTITUZIONALE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE)**

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

XIII LEGISLATURA

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO
DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE
DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN
NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**

(AUDIZIONE DEL PROFESSORE UGO DE SIERVO, PROFESSORE DI DIRITTO
COSTITUZIONALE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE)

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	31
Audizione di Ugo De Siervo, professore di diritto costituzionale dell'Università degli studi di Firenze:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .	31, 35, 37, 38, 39
Conte Antonio	37
De Siervo Ugo, <i>Professore di diritto costi- tuzionale dell'Università degli studi di Fi- renze</i>	31, 35, 38

La seduta comincia alle 19.45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Ugo De Siervo, professore di diritto costituzionale dell'Università degli studi di Firenze.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, l'audizione del professor Ugo Di Siervo, professore di diritto costituzionale dell'Università degli studi di Firenze.

Rivolgo al professor De Siervo il nostro benvenuto ed il ringraziamento per la piena disponibilità dimostrata; del resto, avevamo avuto già modo di conoscerlo nello svolgimento della nostra attività in occasione dell'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, di cui il professor De Siervo è un autorevolissimo componente.

Ricordo che abbiamo già affrontato il tema oggi all'ordine del giorno nelle sedute del 9 dicembre scorso, in occasione dell'audizione del ministro Dini, ed il 16 febbraio, con l'audizione della profes-

ressa Adinolfi. Non credo sia necessario ricordare ai colleghi lo spirito dell'indagine ed il senso di questo approfondimento conoscitivo attraverso incontri con autorevoli esponenti e cattedratici. Nel ringraziare nuovamente il professor De Siervo per aver accolto il nostro invito, gli do subito la parola.

UGO DE SIERVO, *Professore di diritto costituzionale dell'Università di Firenze.* Anch'io ringrazio per essere stato invitato ad intervenire su un tema di così notevole interesse. Vorrei innanzitutto premettere i temi che intendo trattare seguendo il mio approccio professionale (come sapete, insegno diritto costituzionale comparato e, al tempo stesso, da due anni, sono componente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali): vorrei tentare di vedere come il processo istituzionale dell'*acquis* di Schengen incida sulla legislazione a tutela dei dati personali e sugli strumenti di indirizzo e controllo, materia di competenza del Parlamento.

Sapete bene che l'attuazione del protocollo deve avvenire, mentre lo stesso trattato di Amsterdam ha parzialmente ridotto l'area del terzo pilastro a favore del primo: limitandoci a ciò che più ci interessa da vicino l'area nella quale opera il sistema Schengen, il titolo sesto del trattato dell'Unione è ora intitolato « cooperazione di polizia e giurisdizione in materia penale », mentre il titolo quarto del trattato comunitario è ora intitolato « visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone ». Peraltro, il protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, come norma speciale rispetto alle dispo-

sizioni generali contenute nei trattati, contiene un procedimento particolare per l'individuazione della base giuridica delle materie disciplinate dall'accordo di Schengen.

Per di più il procedimento previsto dal protocollo dovrebbe svolgersi con largo anticipo rispetto al tempo nel quale potrà concretizzarsi la modificazione, prima accennata, del rapporto fra primo e terzo pilastro. L'articolo 67 del trattato comunitario determina, infatti, un lungo periodo transitorio, circa cinque anni, durante il quale è il Consiglio dell'Unione che deve deliberare all'unanimità per giungere a «comunitarizzare» effettivamente «tutti o parte dei settori» di cui al titolo quarto, estendendo ad essi il procedimento di cui all'articolo 251 del trattato comunitario.

Le disposizioni del protocollo, invece, dovrebbero applicarsi immediatamente con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, dal subentro di nuovi organi rispetto a quelli esistenti (Consiglio dell'Unione al posto del Comitato esecutivo, integrazione del Segretariato Schengen nel Segretariato generale del Consiglio); soprattutto si dovrebbe procedere alla individuazione della base giuridica «di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen». È vero che anche in quest'ultimo caso le disposizioni necessarie devono essere adottate all'unanimità dal Consiglio dell'Unione, ma la dichiarazione 44 della Conferenza di Amsterdam ha sollecitato il Consiglio a concludere questa fase prima dell'entrata in vigore del trattato e comunque, se ciò non fosse possibile, l'articolo 2, primo comma, quarto capoverso, del protocollo ha determinato che, in assenza di queste misure, ci si dovrebbe riferire provvisoriamente al titolo sesto del TUE.

Da questo curioso sfasamento temporale tra le due vicende (quella generale più lenta, quella speciale più rapida) deriva l'ancora maggiore importanza dell'attuazione del protocollo, chiamata a concretizzare, nelle materie del sistema Schengen, le linee ancora non pienamente

definite dei mutamenti nelle competenze della Comunità e dell'Unione.

Quanto al procedimento di cui all'articolo 2 del protocollo, che deve determinare la base giuridica di ciascuna delle disposizioni e delle decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, non vi è dubbio che sia vivamente auspicabile che vi si possa giungere al più presto e, per le ragioni, basta rinviare a quanto espresso, anche in questa sede, dal ministro Dini. Aggiungo che solo queste scelte possono permettere un sicuro funzionamento del sistema Schengen, altrimenti si avrebbe, sulla base della norma transitoria del protocollo, la provvisoria presunzione che l'*acquis* sia fondata sulle disposizioni del titolo sesto, ossia sulle norme inerenti alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Questa soluzione sarebbe non soltanto inopportuna in relazione al mutamento delle competenze fra i due pilastri, ma anche non funzionale, perché la successiva diversa determinazione del fondamento giuridico fra i due diversi trattati europei comporterebbe la necessità di successivi, più difficili mutamenti organizzativi e funzionali. Ma sembra che ci si stia avviando proprio verso una soluzione del genere, tanto che appare pienamente giustificata la preoccupazione espressa di recente dal Parlamento europeo (raccomandazione del Consiglio del 14 gennaio 1999).

Lo stesso lavoro preparatorio appariva alquanto arretrato, a giudicare dalle versioni del 17 e del 21 dicembre 1998 dei progetti di decisioni del Consiglio dell'Unione. Vi era una proposta di risoluzione che individuava i casi nei quali non appare necessaria una base giuridica per disposizioni o decisioni ormai inefficaci, come ve ne sono del sistema Schengen. L'altra ipotesi era quella di individuare le basi giuridiche solo di alcune parti delle disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Le proposte avanzate in quest'ultimo progetto consistono, infatti, semplificandole al massimo, nella riconduzione quasi

integrale del titolo secondo della Convenzione (soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone) agli articoli 62 e 63 del TCE, mentre quasi tutto il titolo terzo della Convenzione (polizia e sicurezza) ed il titolo quarto (protezione dei dati di natura personale) vengono ricondotti alle disposizioni del TUE in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria. Mancano, invece, in questo progetto le proposte in tema di basi giuridiche degli articoli da 92 a 119 della Convenzione Schengen ed in particolare dei due titoli dedicati al « sistema di informazione Schengen » e alla « protezione di dati personali e sicurezza dei dati nel quadro del SIS », cioè dei due titoli decisivi in relazione alla sorte del sistema Schengen.

In questi due documenti si dà soprattutto atto, in vari punti, di dissensi e riserve espressi dai rappresentanti di vari paesi, dissensi evidentemente non superati, se il 23 dicembre 1998 la Presidenza entrante del Consiglio dell'Unione europea ha proposto di arrivare, ove non si trovi rapidamente un'intesa, ad una decisione che individuerebbe le basi giuridiche solo di poche disposizioni della Convenzione, in numero decisamente minore rispetto alle stesse proposte prima riassunte. Per ciò che riguarda la Convenzione, ci si limiterebbe in sostanza a trovare il fondamento giuridico di parte delle disposizioni dei soli titoli secondo e terzo e dell'articolo 136. Per tutto il resto la soluzione viene individuata nella provvisoria utilizzazione del regime transitorio previsto dall'articolo 2, primo comma, quarto capoverso, del Protocollo. Non si tratta però di una scelta di mero rinvio, perché attraverso il ritaglio di tutta una serie di disposizioni pur contenute nei due titoli prima indicati, si verrebbe ad applicare a questi ambiti la disciplina, pur solo in via provvisoria, del terzo pilastro. Proprio per questo il Parlamento europeo nella raccomandazione del 14 gennaio 1999 ha espresso preoccupazione, giustamente, per la probabile mancata inte-

grazione nel primo pilastro delle disposizioni « in materia di sanzioni », di « condizioni di ammissione degli stranieri », di « controlli e sorveglianze delle frontiere », di « estradizione », di « armi da fuoco e munizioni ». D'altra parte il ministro Dini, nel corso della sua audizione del 9 dicembre 1998, aveva già anticipato a questo Comitato che proprio su tali questioni si sarebbe dovuto cercare un'intesa di tipo politico in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti.

Attualmente, a quanto risulta, si sta facendo un ultimo tentativo per superare o ridurre le diversità di opinioni nell'ambito del gruppo *acquis* di Schengen, dopo di che la questione verrà rimessa alle decisioni del Coreper, secondo la linea prima accennata dalla nuova presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione.

In questa situazione di perdurante incertezza, a maggior ragione occorre cercare di prendere consapevolezza di quale sia un probabile inquadramento giuridico dei maggiori problemi che rischiano di rimanere ancora in una condizione di provvisorietà. Io individuierei tre problemi. Il primo problema consiste nella sorte dell'attuale SIS come complessa struttura organizzativa, ma anche come imponente archivio di dati, che possono interessare le strutture operanti sia nel primo che nel terzo pilastro. In secondo luogo, si pone il problema del tipo di legislazione a tutela dei dati personali, dal momento che l'analitica normazione contenuta nella Convenzione potrebbe essere destinata a sorti assai diverse a seconda che si ritenesse applicabile una normazione a tutela dei dati personali specializzata al settore di polizia, in analogia a quanto previsto per Europol dall'articolo 30 del TUE, o che, invece, ci si fondasse su quanto previsto dall'articolo 286 TCE, cioè, al momento attuale, sostanzialmente volendo adattare la direttiva 95/46 della Comunità europea. In quest'ambito si pone pure il problema della sorte sia dell'attuale autorità comune di controllo che delle

attuali forme di controllo parlamentare sull'operato dei governi nazionali. In terzo luogo, infine, si ripropone con urgenza il problema, specie sul versante delle molte strutture operanti nel terzo pilastro mediante differenziate normative e procedure, di un processo di razionalizzazione e semplificazione degli strumenti e delle tutele.

Torniamo al primo problema. Esaminando il documento, dell'aprile 1998, relativo alla sorte del SIS si nota come tale problema venga definito « particolarmente scabroso », il che indica una certa tensione: si nota inoltre un'esplicita contrapposizione di soluzioni ipotizzate. Se ne elencano quattro: da una parte l'ufficio giuridico del Consiglio dell'Unione ipotizza in via di principio che si possano trovare basi giuridiche al SIS sia nel primo che nel terzo pilastro, con una conseguente sua suddivisione; solo in via subordinata esso ipotizza che il SIS possa permanere come struttura speciale, dotata di una normativa *sui generis*, a disposizione di entrambi i pilastri.

Dall'altra, vari paesi (fra cui l'Italia) sostengono non solo la prevalenza delle finalità di polizia, ma che la suddivisione del SIS fra due pilastri, « ciascuno dei quali prevede diverse procedure e disposizioni istituzionali », porterebbe ad « una notevole incertezza sia nella gestione esistente che nell'evoluzione futura », dico chiaramente che queste argomentazioni mi sembrano abbastanza convincenti, conoscendo le difficoltà di far funzionare queste strutture.

Come soluzione di compromesso si è, infine, proposto di affidare la gestione del SIS solo al terzo pilastro, legittimando peraltro entrambi i pilastri a disciplinare e ad accedere ad alcune categorie di dati. A sua volta, la Commissione europea nel luglio 1998 ha proposto la eventuale creazione di un ente dotato di personalità giuridica per gestire il SIS.

Senza entrare nei particolari tecnici, per affrontare il tema, credo che debba necessariamente partirsi dal riconoscimento della sicura natura di archivio di polizia che ha il SIS nella Convenzione

Schengen: se ciò è già reso evidente dall'esame dei dati che vi si raccolgono (basta vedere gli articoli 94 e seguenti), questa caratteristica è resa del tutto manifesta dall'articolo 93, che chiarisce che lo scopo del sistema informativo è « di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, compresa la sicurezza dello Stato e di assicurare l'applicazione, nel territorio delle parti contraenti, delle disposizioni sulla circolazione delle persone stabilite nella presente convenzione ». Ma proprio l'ultima parte della disposizione appena citata dovrebbe rendere del pari evidente che gli organi comunitari hanno anch'essi legittimi interessi ad accedere a basi di dati che in parte contribuiranno a formare tramite proprie legislazioni per prevenire e combattere fenomeni di loro competenza.

Le soluzioni possibili potranno quindi essere anche diverse, ma devono riuscire a dare una risposta a due diverse esigenze che tra loro mi sembrano compatibili: occorre che questo archivio di polizia possa funzionare in modo unitario; occorre determinare strumenti giuridici idonei a far accedere a parti della documentazione ivi custodita anche determinate autorità comunitarie (ovviamente tenute a precise utilizzazioni e con la garanzia di idonei livelli di riservatezza e sicurezza).

Dal tipo di risposta che si dà al problema appena accennato derivano molteplici conseguenze, dal momento che la tutela dei dati personali si differenzia non poco nell'ambito delle istituzioni europee, pur costituendo ormai una costante in tutta la più recente normazione e trovando riconoscimenti negli stessi trattati (sia nell'articolo 30 del TUE ora sull'articolo 286 del TCE si parla di tutela dei dati personali).

Non può peraltro sfuggire la sostanziale diversità intercorrente fra la normazione comunitaria sui dati personali e quella relativa ai settori di competenza dell'Unione europea: mentre la direttiva 95/46/CE del 25 ottobre 1995, « relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali

dati», non si riferisce, per scelta esplicita, ai «trattamenti aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato», essendosi in questo omogeneizzato a quanto previsto nella convenzione del Consiglio d'Europa n. 108/1981, la normativa Europol, come anche quella Schengen, contengono invece discipline specifiche di tutela dei dati personali trattati ai fini di sicurezza pubblica e semmai tipologicamente trovano il loro riferimento specifico in un diverso atto normativo, una raccomandazione del Consiglio d'Europa, «relativa alla disciplina dell'uso di dati personali nell'ambito della pubblica sicurezza».

Esistono ovvi motivi per una normazione a tutela dei dati personali differenziata quando questi dati personali sono utilizzati nell'ambito dei servizi di polizia: la specificità e delicatezza dei dati raccolti negli archivi di polizia ed i conseguenti limiti alla loro utilizzazione e comunicazione, l'alto interesse individuale e collettivo alla veridicità e correttezza dei dati ivi trattati, ma anche evidenti esigenze di tutela della sicurezza pubblica, un importante ruolo riconosciuto ai corpi di polizia ma anche l'assoluta necessità dell'esistenza «di un'autorità di controllo indipendente ed esterna alla polizia, incaricata di vigilare sul rispetto dei principi enunciati». Tutto ciò, invece, non rileva nella disciplina generale sulla tutela dei dati personali, che pur presenta molti aspetti analoghi, ma non deve bilanciare tra loro interessi di questo tipo.

Quanto detto contribuisce alla necessità non solo di mantenere immutata la normazione attualmente inserita nella Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, ma di affidare l'eventuale modificazione ai procedimenti di cui all'articolo 34 del Trattato dell'Unione. Non condivido, invece, la posizione assunta a suo tempo da questo stesso Comitato nel documento dell'ottobre 1997 e reiterata di recente, molto autorevolmente, dal Parlamento europeo con la raccomandazione del 14 gennaio 1999...

PRESIDENTE. Eravamo in buona compagnia.

UGO DE SIERVO, *Professore di diritto costituzionale dell'università degli studi di Firenze*. Lo dico; ...laddove, dicevo, il Parlamento europeo ha affermato «che le informazioni trattate nel quadro della cooperazione Schengen debbano essere conformi alle norme sulla protezione dei dati previsti dalla direttiva 95/46/CE e sottoposte all'autorità di controllo prevista dall'articolo 286 del Trattato comunitario, che dovrebbe ispirarsi all'esperienza e ai metodi di lavoro sviluppati dall'autorità di controllo Schengen (ACC). L'articolo 286, infatti, si riferisce opportunamente ai trattamenti di dati all'interno delle ordinarie organizzazioni comunitarie e del pari a questi settori si riferisce la competenza dell'Organo di controllo indipendente» di cui al secondo comma dell'articolo 286. Ma se, invece, il SIS opera nell'area estranea, in tutto o in larga parte, alle materie «comunitarie», non si possono estendere ad esso le disposizioni sulla tutela dei dati personali trattati nelle materie comunitarie.

Si aggiunga anche che la direttiva 95/46/CE esplicitamente non disciplina proprio i dati trattati da organismi di polizia, ciò che invece è appunto disciplinato analiticamente dalla Convenzione Schengen. Vi sono cioè due famiglie di legislazione sul trattamento dei dati personali. Per di più questa Convenzione agli articoli 114 e 115 disciplina anche un'autorità di controllo comune, formata dai «rappresentanti di ciascuna autorità nazionale di controllo», e cioè delle autorità indipendenti preposte alla vigilanza sull'archivio» della sezione nazionale del Servizio di informazione Schengen» e alla verifica «che l'elaborazione e l'utilizzazione dei dati ivi inseriti non leda i diritti della persona interessata». Mi sembra evidente che o muta l'intero disegno della legislazione in materia (e ciò potrà avvenire eventualmente solo in futuro) o l'autorità di controllo comune (ACC) non può che restare così come configurata; e ciò è anche del tutto opportuno perché solo i

rappresentanti delle varie autorità di controllo nazionali dispongono degli indispensabili strumenti di conoscenza sui dati che vanno a confluire nell'archivio europeo. Ciò a prescindere dal fatto che il procedimento di integrazione dell'*acquis* di Schengen nel sistema europeo non sembra permettere un immediato mutamento del sistema degli organi esistenti, salvo i soli organi cui si riferisce esplicitamente il protocollo; si veda in tal senso la lettera dell'11 dicembre 1998 del presidente dell'ACC ad alcuni organi dell'UE che afferma che la base giuridica per l'integrazione dell'ACC « in seno al Consiglio dell'Unione europea con lo *status* di organo di controllo indipendente è rappresentata dalla Convenzione stessa », senza necessità di trovare un fondamento nei trattati attuali.

L'integrazione dell'*acquis* di Schengen e la collocazione del SIS nel primo o nel terzo pilastro incidono anche sulle modalità di indirizzo e di vigilanza degli organi del nostro Parlamento. È ben noto, infatti, che i poteri parlamentari nelle materie comunitarie, per quanto in parte opportunamente accresciuti negli ultimi anni ad opera di alcune innovazioni legislative e dei regolamenti parlamentari, non vanno oltre ad alcuni limitati poteri di controllo ed indirizzo, per di più esercitati — mi permetto di dire — in modo piuttosto episodico. In questo panorama si distinguono sicuramente i poteri del Comitato parlamentare di controllo. Mi riferisco non solo ai particolarissimi poteri di cui all'articolo 18, comma 4 e seguenti, in tema di Convenzione Schengen, ma anche alla successiva attribuzione ad esso delle « funzioni di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol ». Ciò trova la sua evidente giustificazione nell'estrema delicatezza dei processi istituzionali di cui ai due settori e nei primari diritti costituzionali che vengono in gioco; ma questi poteri ci giustificano nel ruolo decisivo che il Governo, in quanto tale, svolge in questi ambiti delle politiche dell'Unione europea. Mi sembra invece evidente che, nella misura in cui alcuni segmenti delle competenze dell'UE si « comunitarizzino »

pienamente, verrebbe meno la speciale legittimazione di questi speciali poteri di indirizzo e di controllo parlamentare.

Come abbiamo visto, è probabile (e corretto) che la individuazione della « base giuridica » dell'*acquis* di Schengen sia trovata in parte nel TUE e in parte nel TCE, ma dovrebbe essere chiaro che la permanenza del SIS nell'area del titolo VI del TUE e la stessa permanenza del tipo di tutela dei dati personali fra quelle tipiche del rapporto fra cittadini ed autorità di polizia, comporta che l'azione del Governo continuerà in tutta questa area secondo i moduli attuali, ma analogamente può allora dirsi per i poteri del Comitato.

Per ciò che riguarda, invece, l'individuazione in disposizioni del nuovo titolo quarto del TCE del fondamento di alcune disposizioni della Convenzione Schengen (come abbiamo visto, specialmente quelle del titolo secondo) occorre però considerare gli effetti del regime transitorio a cui abbiamo accennato in apertura di questa convenzione: se in sostanza, per un lungo periodo di tempo, quasi tutte le determinazioni dovranno essere prese all'unanimità dai componenti del Consiglio dell'Unione, può ipotizzarsi che per questa parte possano restare temporaneamente inalterati gli attuali poteri parlamentari di indirizzo e controllo.

Al tempo stesso, appare comunque necessario un attento ed autorevole ruolo parlamentare di vigilanza sulle complessive probabili trasformazioni che subiranno nei prossimi anni, anche una volta esaurita l'attuale fase di integrazione dell'*acquis* Schengen, i numerosi corpi normativi che sono intervenuti a livello europeo in materia di polizia, disciplinando anche diversi e non sempre coordinati flussi di dati personali. L'attribuzione proprio al Comitato parlamentare dell'attività di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL sembra individuare in questa speciale Commissione bicamerale l'organo deputato a seguire questo delicatissimo processo istituzionale.

Come è noto, nel maggio scorso proprio il Governo italiano ha posto all'Unione europea il problema di una

necessaria armonizzazione delle numerose ed eterogenee disposizioni in tema di protezione dei dati personali che sono state adottate dall'Unione nel quadro del terzo pilastro.

La nota informativa su questa situazione normativa, redatta nello scorso settembre dal Servizio giuridico del Consiglio (10865/98 CK4 41) su richiesta del Coreper, appare molto rivelatrice di un disordinato ed irrazionale accavallarsi di strutture di polizia, dotate ciascuna di normative differenziate anche sul versante delle tutele dei dati personali: basti dire che nella nota vengono analizzate le differenziate normative della Convenzione Europol, delle due convenzioni sull'uso dell'informatica nel settore doganale, della progettata Convenzione Eurodac (impronte digitali dei richiedenti asilo), del secondo protocollo della convenzione contro le frodi comunitarie della convenzione relativa al ritiro delle patenti di guida, del sistema di informazione Schengen. Ed inoltre si enumerano una serie di « azioni comuni » che comportano quanto meno scambi di informazioni, se non la vera e propria formazione di archivi: l'unità droga Europol; le iniziative di lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata internazionale, la tratta delle persone e lo sfruttamento sessuale dei bambini; lo scambio di risultati di analisi del DNA.

Molto evidenti sono le difformità da settore e settore, anche al di fuori di ogni riferimento alle specificità settoriali, a cominciare dai soggetti destinatari dei flussi informativi, ai dati memorizzati, ai diritti degli interessati, alle forme di responsabilità per danni, agli organi di controllo. Ed, infatti, le conclusioni provvisorie della nota informativa sono nel senso di iniziare un'azione di elaborazione di norme comuni sulla protezione dei dati e di attribuire la funzione di controllo e tutela relativamente ai dati trattati « ad un'unica istanza ».

Il problema peraltro appare maggiore, ove si consideri che dietro le molteplici basi informative, che spesso tra loro si sovrappongono, operano differenziati apparati di polizia, con il rischio evidente di

sprechi e di ricorrenti conflitti di competenza fra di loro. Al tempo stesso, la disordinata moltiplicazione di apparati e strumenti rende più difficile anche l'azione parlamentare di indirizzo e di vigilanza su questi settori così delicati.

Senza necessariamente ipotizzare l'assoluta unicità degli apparati di polizia in conseguenza della previsione di Europol nello stesso trattato dell'Unione, tuttavia non si può ignorare che una medesima struttura può essere utilizzata anche per dare attuazione a politiche diverse o specializzate, prevedendosi — ove ve ne sia necessità — anche livelli diversificati di accessi alle varie categorie di dati trattati.

L'inserimento nel sistema europeo della Convenzione di attuazione dell'accordo di Schengen può quindi contribuire a far iniziare, anche sotto lo stimolo dei Parlamenti nazionali, un processo di revisione critica dell'esistente e di razionalizzazione dei tanti accordi finora sorti nel quadro del terzo pilastro.

PRESIDENTE. Invito i colleghi a rivolgere domande e richieste di chiarimento al professor De Siervo.

ANTONIO CONTE. Ringrazio il professor De Siervo per le molteplici sollecitazioni, problematiche e di indirizzo al tempo stesso, che ci ha sottoposto. Su un punto trattato nella parte finale della sua illustrazione vorrei però un ulteriore chiarimento. Non si vede come la regola dell'unanimità, tuttora pienamente in vigore, stante il quadro attuale possa essere messa in discussione; credo infatti che essa pesi su tutta la prospettiva delineata e in particolare sulla vicenda centrale del SIS e del suo destino. Le chiedo se al riguardo può fornirci qualche elemento.

La comunitarizzazione, che comunque ha una agenda davanti a sé pur tra tante incertezze, contraddizioni e complicazioni, potrà favorire la soluzione di tali problemi, nel senso che, restando permanente la regola dell'unanimità, si potrà delineare un percorso utile anche alla definizione del ruolo futuro del SIS? Mi pare che la questione sia condizionante per le ipotesi che si vanno prospettando.

PRESIDENTE. Devo dire che non è facile approfondire un tema che lei in maniera così esauriente ci ha rappresentato. Personalmente vorrei porle una domanda, anche al di fuori dell'obiettivo che ci poniamo con l'indagine conoscitiva. Mi riferisco al diverso modo di operare e di tutelare nonché preservare i dati che si creeranno tra Schengen ed Europol. Tra l'altro, nella parte finale della sua relazione, lei, professor De Siervo, ha fatto riferimento non soltanto alle differenze tra i due organismi, ma anche alle differenze esistenti tra le diverse banche dati che si sono realizzate e che si realizzeranno; soprattutto ha fatto riferimento all'esigenza o carenza di controllo che si registra nei confronti di organismi chiamati ad utilizzare e gestire queste banche dati, a proposito di quanto lei ha detto per le tante e diverse polizie che si troveranno ad operare in questa nuova fase di costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia a livello europeo.

UGO DE SIERVO, *Professore di diritto costituzionale dell'Università degli studi di Firenze*. Per quanto riguarda la regola dell'unanimità, nel faticoso evolversi, anche rapido, del sistema europeo, laddove noi troviamo dal punto di vista organizzativo tale regola, troviamo anche il cuore delle funzioni più tradizionalmente legate al concetto di sovranità nazionale, che vengono comunitarizzate solo attraverso questo complicato e pesante meccanismo della regola dell'unanimità molto simile ai rapporti internazionali. In questo settore mi sono permesso di notare – e forse non sono riuscito a spiegarlo bene, dovendo esporre il concetto rapidamente – che il principio dell'unanimità lo troviamo non soltanto nel terzo pilastro ma, purtroppo, per un quinquennio anche nel primo pilastro per le materie che devono «traslocare» dal terzo al primo. Questo passaggio è affidato ad una gestione intragovernativa, il che ci rassicura, e dopo il quinquennio arriveremo ad un sistema più comunitarizzato.

In tutto questo è difficile pensare che il SIS esca dal terzo pilastro, in relazione

al contenuto qualificante del sistema informazione Schengen. Le categorie di cui all'articolo 94 vengono definite nel seguente modo: persone segnalate, oggetti e veicoli rubati; su questo piano non siamo dinanzi ad un archivio in cui si portano i nomi di persone non qualificate, anche se in questo caso lo sono in senso negativo sul piano della sicurezza pubblica. Bisogna stare attenti a che nella gestione del terzo pilastro non vengano meno i meccanismi di garanzia, controllo e autorità centrale da una parte ed i sistemi di controllo e di indirizzo dei Parlamenti nazionali che possono compensare questa gestione ancora molto intragovernativa.

Quanto alla domanda del presidente Evangelisti, devo dire che sono rimasto abbastanza impressionato nello scorrere il documento giuridico dell'Unione dall'estrema pluralità delle iniziative di polizia operanti a livello europeo. Probabilmente a queste molteplici iniziative non corrispondono sempre grandi apparati, però chi vive nelle istituzioni sa che si lasciano sviluppare tante iniziative disorganiche poi si formano anche spinte di piccole strutture; il rischio perciò è che se passa molto tempo è molto difficile riportare questo delicatissimo settore ad essere conoscibile.

Mi domando quale ragione ci sia in prospettiva per non concentrare intorno ad Europol e a Schengen tutte le altre forme di banche dati. Queste possono essere molteplici e per scopi molteplici, ma se vi sono esigenze di specializzazione le si può giocare internamente, si possono creare livelli diversi di accesso, senza far mettere radici a troppe strutture di polizia. Questo sinceramente mi sembra pericoloso e tra l'altro un po' contraddittorio con la prudenza dei governi su questo versante. I governi, infatti, sono sempre molto prudenti sul fatto che nasca Europol, ma qui c'è un pullulare di iniziative. Io credo che questa operazione di razionalizzazione e semplificazione sia di grande importanza e vada portata avanti, da parte dei governi, sotto lo stimolo dei Parlamenti nazionali.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento, nel concludere l'audizione, ringrazio nuovamente il professor Ugo De Siervo e i colleghi intervenuti per il contributo recato.

Ricordo ai colleghi che l'indagine conoscitiva proseguirà la prossima settimana con l'audizione dell'onorevole Hedy D'Ancona, presidente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo, e la settimana successiva con l'audizione del professor Tesauero, riprendendo così il filone dei luminari che, con grande cor-

tesia, hanno accettato l'invito del Comitato.

La seduta termina alle 20.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 26 febbraio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-SCH-3
Lire 500