

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DI EUROPOL, DI  
CONTROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA  
SU POTENZIALITA' E PROSPETTIVE DI EUROPOL**

**4.**

**SEDUTA DI GIOVEDI' 9 OTTOBRE 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**4.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 10, 12
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3	Bedin Tino (MARGH-DL-U) .....	10
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SU POTENZIALITÀ E PROSPETTIVE DI EUROPOL</b>		Bettamio Giampaolo (FI) .....	10
<b>Audizione del presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen, dottor Giovanni Buttarelli:</b>		Buttarelli Giovanni, <i>Presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen</i> .....	3, 11
		Maffioli Graziano (UDC) .....	10
		Moro Francesco (Lega) .....	10

**La seduta comincia alle 13,35.**

*(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen, dottor Giovanni Buttarelli.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su potenzialità e prospettive di Europol, l'audizione del presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen, dottor Giovanni Buttarelli. Dalle audizioni sino ad oggi svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emerso che le prospettive in termini di operatività di Europol debbono essere necessariamente collegate alla concreta realizzazione dell'accesso di Europol ai dati del sistema informativo Schengen, ciò al fine di migliorare la cooperazione di polizia tra gli Stati membri.

Il Comitato, nel ringraziare il dottor Buttarelli, ritiene che la presenza del presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen sia l'occasione per acquisire degli elementi di conoscenza diretta, in particolare riguardo a due temi: il ruolo del SIS — e, in particolare, dell'Autorità di controllo comune — rispetto alla realizzazione della cooperazione nei settori della

giustizia e degli affari interni, sotto il profilo della coesistenza e dell'accessibilità di *database* di contenuto parzialmente analogo nella prospettiva futura di interconnessione di *database* diversi e, la definizione e la disciplina dell'accesso al SIS da parte dell'Europol con il trattamento dei dati nella prospettiva di un uso più efficace delle segnalazioni, con obblighi e limitazioni.

Do subito la parola per la relazione introduttiva al dottor Buttarelli.

GIOVANNI BUTTARELLI, *Presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen*. Signor presidente, un ringraziamento è d'obbligo e fuori da ogni formalità perché per noi è un piacere, oltre che una soddisfazione istituzionale, essere qui. Desidero anche ricordare che è la quinta audizione, nell'arco di più legislature, che viene riservata alla nostra Autorità e quindi questo è il segnale di un'attenzione che è bene mettere in evidenza. Tra l'altro, si collega opportunamente con un'ulteriore audizione cui ho avuto l'onore di essere invitato ieri al Parlamento europeo sullo stesso tema al nostro esame, cioè il ruolo dell'autorità di controllo comune Schengen in relazione all'accesso di Europol al suo sistema di informazione: quindi, anche la scelta dei vostri tempi è indicativa.

Signor presidente, ho ritenuto di portare alla vostra attenzione due distinti materiali che riguardano una sintesi delle attività dell'Autorità di controllo Schengen che, come dicevo, è stata oggetto, a differenza di Europol, di altre quattro audizioni (tre del professor Rodotà e una del professor Ugo De Siervo), nelle quali vi è stata già la possibilità di testimoniarmi direttamente tutte le difficoltà del momento di *start-up* della struttura complessa ed articolata del sistema d'informa-

zione Schengen. La distribuzione di questo materiale — soprattutto per quello che riguarda Europol, un'anteprima fatta per cortesia istituzionale nei vostri confronti — permette di sintetizzare ciò che è stato fatto e ciò che si pensa di fare nella diversa Autorità comune di controllo Europol. Dicevo cortesia istituzionale perché il secondo volume sintetizza un più corposo documento, la relazione dell'Autorità comune di controllo, che sarà formalmente sottoposta al Parlamento e alla vostra attenzione non appena approvata in sede ufficiale a Bruxelles.

Il livello di protezione dei dati personali nell'ambito di queste attività di primo e di terzo pilastro avviene ad un duplice livello, europeo e nazionale. Quindi, attraverso l'attività dell'Autorità comune di controllo e le verifiche effettuate su scala nazionale presso le unità nazionali che curano i sistemi informativi e gli scambi di dati, abbiamo la possibilità di avere un quadro organico di tutele che, decorsi alcuni anni dal varo di questi strumenti, ha dato soddisfacenti risultati nonostante alcune problematiche.

Per quanto riguarda Schengen, in questa documentazione sono ben evidenziate le difficoltà incontrate per il controllo comune a Bruxelles, a causa della mancanza di un bilancio autonomo dell'Autorità — che, tutt'oggi, è un fattore negativo da sottolineare —, di alcuni ostacoli che si sono posti alle visite all'unità comune di controllo a Strasburgo nella prima fase di operatività dell'Autorità e del fatto che alcune informazioni, necessarie allo svolgimento del nostro compito, sono state poste a disposizione dell'Autorità solo a partire dal febbraio del 1998. Questo fattore ha un po' condizionato la nostra attività ed oggi, per fortuna, è venuto meno: nella relazione potete notare che ormai quasi 11 milioni di informazioni figurano in un sistema come quello di Schengen che, seppure superato per alcuni aspetti, per altri continua a detenere informazioni che hanno un impatto immediato sulla vita privata e sulle condizioni materiali di milioni di persone.

Da questo materiale potrete vedere, ad esempio, come il tema dell'usurpazione di identità, dell'uso dell'*alias* e dell'esercizio dei diritti dell'interessato per quanto attiene all'aggiornamento di informazioni relative a fenomeni di respingimento o di segnalazione, abbia impatti diretti anche su cittadini che nulla hanno mai avuto a che vedere con le problematiche della giustizia e della pubblica sicurezza.

Per tali motivi, a livello europeo ed italiano, abbiamo curato una campagna europea, che sarà ripetuta all'inizio dell'anno, per spiegare anche quali diritti abbiano i cittadini rispetto ai dati contenuti nel sistema di informazione Schengen, cioè il diritto di accesso e di rettifica. In questo *dossier* noterete, non solo la riproduzione del manifesto che è stato affisso in molte zone di frontiera, uffici diplomatici e di polizia, ma anche il frontespizio di un piccolo *depliant* fatto con matrice comune e anche questo distribuito in centinaia di migliaia di copie con i recapiti diretti di tutte le autorità in cui è possibile esercitare questi diritti. Troverete anche un'indicazione sia dei problemi risolti con una certa nostra soddisfazione, cioè il varo di un segretariato comune a Bruxelles per le autorità comuni di controllo, sia di alcuni aspetti, ahimè, ancora aperti.

Infatti, dalla relazione dell'Autorità comune di controllo Schengen emerge come alcuni riscontri rispetto alle sue decisioni pervengono con ritardo o con non sufficiente sistematicità, a fasi alterne che, per certi aspetti, possono essere fisiologiche ma, per altri, non sono state ritenute giustificate.

Segnalo da ultimo che già nell'audizione svoltasi nel marzo del 1998, il professor Rodotà aveva posto sul tappeto alcuni aspetti relativi al contesto nazionale in riferimento a Schengen, che meritano una risoluzione nel quadro del testo unico sulla protezione dei dati personali atteso nei prossimi mesi, previsto dalla legge n. 127 del 2001. Ci auguriamo che alcune sfasature possano essere in quella sede regolate: ad esempio, il diritto di accesso dei cittadini, l'indennizzo o il risarcimento

del danno in caso di illecito o cattivo uso delle informazioni (fenomeno, peraltro, non evidenziatosi in questo frangente, salvo un caso molto delicato che si è verificato in Belgio dove alcune informazioni sono state acquisite indebitamente da personale operante nella struttura N.SIS belga) e alcune curiose inesattezze sul piano normativo insite nella legge n. 388 del 1993. Queste ultime, per un assetto normativo, rinviano direttamente a disposizioni della Convenzione Schengen, le quali, invece, «chiedono» che il legislatore nazionale dia delle specificazioni: quindi, c'è un singolare rimpallo di delega che merita un intervento.

Segnalo anche il crescente aumento a livello nazionale (il 50 per cento lo scorso anno e il 100 per cento quest'anno) delle istanze di accesso e di rettifica delle informazioni Schengen presso la nostra Autorità. Abbiamo ricevuto 500 istanze di accesso che, molto spesso, vengono anche effettuate in prevenzione e, quindi, senza avere consapevolezza di un *record* di carattere negativo. In questo caso, riscontriamo l'esigenza — anche per quanto riguarda i rapporti con alcuni paesi dell'est, in particolare con la Romania — di stipulare accordi amministrativi con le autorità diplomatiche, per far sì che queste richieste pervengano in maniera organica e documentata, evitando quelle non suscettibili di essere evase.

Invece, per quanto riguarda il secondo documento relativo alla protezione dei dati personali in ambito Europol, sottolineerei come la diversa struttura del sistema Europol, basato assai di più sull'elaborazione dinamica di informazioni e sulla loro analisi, abbia portato — come fu evidenziato in un seminario che si svolse proprio qui in Parlamento nella scorsa legislatura — l'esigenza di avere un quadro articolato di disposizioni. Un terzo circa della Convenzione Schengen reca disposizioni sulla protezione dei dati, mentre quasi la metà della Convenzione Europol riguarda la stessa materia. Questo non è il portato di un eccesso di regolamentazione, ma è la proiezione armonica del fatto che Europol, a differenza di Schengen, punta non tanto

a misure compensative predisposte per controlli alle frontiere, visti ed altre tematiche di primo pilastro, quanto ad un collegamento di informazioni e ad una serie di archivi operativi. Questi ultimi sono stati anche oggetto dell'audizione del dottor Gagliardo che vi ha ricordato come esistano ancora oggi alcune asfissie informative per quanto riguarda il sistema di informazioni Europol, il principale serbatoio di informazioni che, ancora oggi, non è operativo e potrebbe esserlo per il giugno del 2003.

A noi preme evidenziare che questa asfissie informative non dipendono dalla protezione dei dati personali. Non lo diciamo per difesa della nostra materia, ma per evidenziare che Europol è entrato in attività il 1° luglio del 1999 e logicamente può aver avuto una fase fisiologica di difficoltà per quanto riguarda lo *start-up*, per cui oggi va conclusa una riflessione seria sul medio periodo.

Dalla relativa scheda su Europol, signor presidente, lei potrà anche vedere le diverse competenze spettanti ed esercitate negli ultimi tempi dai nostri rappresentanti nell'Autorità comune di controllo Europol — dove, come altri paesi, siamo presenti, attraverso nostri dirigenti — e l'esame dei primi ricorsi che sono pervenuti all'Autorità stessa. A differenza di Schengen, a livello centralizzato vi è una concorrente attività «contenziosa giurisdizionale» sulla liceità e correttezza del trattamento che, invece, manca per Schengen, dove l'unità comune ha il compito di interconnessione, ma non svolge un'autonoma attività di analisi come dovrebbe avvenire in ambito Europol.

Nei limiti in cui abbiamo potuto anticipare questa notizia per correttezza nei confronti degli altri colleghi, vi è anche una sfumata valutazione su una proposta della presidenza danese che, per quanto riguarda la convenzione Europol, tenderebbe a trasformare l'attività dell'Autorità comune di controllo sui *file* ed analisi soltanto in un controllo successivo ed eventuale, anziché preventivo. A nostro avviso, tale ipotesi dovrà essere valutata con grande attenzione perché non ci sem-

bra che i pareri sinora dati dall'Autorità per circa una ventina di archivi ed analisi abbiano rilevato problemi di carattere operativo; c'è stata un'interessante sinergia e, considerata l'esperienza, non si comprende la ragione di questa modifica.

Inoltre, mi permetto di sottolineare l'interessante indicazione per ciò che riguarda il *post* 11 settembre e gli accordi che sono stati intrapresi tra Europol e i paesi terzi sul flusso di informazioni. La nostra Autorità, in particolare italiana, ha avuto un ruolo attivo e, soprattutto per il negoziato con gli Stati Uniti, identificato una serie di garanzie che permettono di operare quel bilanciamento tra efficienza della cooperazione internazionale e previsione di adeguate regole, non per limitare l'utilizzo, ma per chiarire bene chi, come e dove utilizza informazioni. Protezione dei dati personali non significa necessariamente limitazione dell'accesso, ma, piuttosto, previsione di « regole del gioco » affinché sia chiaro chi e cosa si può fare.

Infine, farò alcuni riferimenti alle ispezioni e ad altre interessanti tematiche svolte anche a livello nazionale attraverso i nostri contatti con l'unità nazionale Europol. Per quanto riguarda il prossimo futuro e l'accesso di Europol al SIS, mi sono permesso di partire dalla risposta governativa all'interrogazione dell'onorevole Landi di Chiavenna per quanto riguarda la vetustà del sistema di informazione Schengen, le prospettive del SIS II e di Europol. Vorrei sottolineare che la mia sintesi è stata ieri più che largamente condivisa nel primo scambio preliminare tra Autorità comune di controllo e Parlamento europeo nel Comitato libertà, giustizia e affari interni. Condividiamo l'idea che le basi informative previste per finalità di polizia e di giustizia possano essere oggetto di una più armonica utilizzazione, interazione o interconnessione a seconda dei casi, perché l'idea di utilizzare i dati del SIS per scopi diversi da quelli inizialmente previsti dalla Convenzione Schengen è ormai largamente condivisa. Tale discorso è iniziato non necessariamente dopo l'11 settembre, ma già dal Consiglio europeo di Vienna del 1998 dove, per la

prima volta, si è parlato con una certa sistematicità del problema dell'accesso di Europol.

Come rappresentanti delle autorità comuni di controllo non desideriamo che la protezione dei dati sia vista come un fattore di ostacolo alla cooperazione giudiziaria e di polizia; invece, mi richiamo alla dichiarazione che l'allora capo della polizia, il prefetto Masone, fece quando entrò in vigore la legge n. 675 del 1996. Al riguardo disse di non credere che quella disciplina avrebbe portato degli ostacoli all'attività e che, al contrario, l'esistenza di un controllo di trasparenza, probabilmente, sarebbe stato un fattore di rilancio.

Noi vogliamo muoverci proprio in questa prospettiva, non vogliamo avere un ruolo di conservazione passiva e vogliamo essere coprotagonisti costruttivi di questo processo, se esistono le basi giuridiche. Schengen ed Europol sono molto differenti tra loro e non basta dire che il sistema di informazione Schengen è superato, che c'è un'asfissia informativa per Europol e che non c'è armonia tra i due sistemi. Questo percorso va gestito. Allora, l'occasione immediata è data dalle due proposte del regno di Spagna che sono pubblicate sulla *Gazzetta Europea* del 4 luglio e che hanno formato oggetto del procedimento normativo ieri presso il Parlamento europeo. In queste due proposte (una di regolamento e l'altra di decisione del Consiglio) si ipotizzano, con diverse basi giuridiche, concorrenti modifiche alla Convenzione Schengen per quanto riguarda una serie di innesti di nuove tipologie di dati non più statiche, come quelle oggi esistenti in Schengen, ma dinamiche e si prevede l'accesso di Europol e di Eurojust ad alcuni *database* del sistema di informazione Schengen.

Siamo in una situazione un po' imbarazzante perché nel 1999 a Bruxelles il Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni approvò la cosiddetta proposta italiana del terzo pilastro. In uno studio avevamo posto in evidenza come queste basi di dati, nate in periodi diversi e per finalità diverse — mi riferisco anche ad Eurodac e al sistema informativo do-

ganale, come pure alla cosiddetta convenzione PIF in materia di frodi —, avessero una base normativa per la protezione dati molto diversa caso per caso, con problemi non indifferenti di parità di tutela per i diritti degli interessati che, in alcuni casi, possono essere giustificati perché diverso è il tipo di uso dell'informazione (in un uso dinamico è chiaro che ci vuole un aumento proporzionale di garanzie) e in altri possono esserlo meno, forse perché i negozianti o i funzionari che hanno predisposto i testi hanno lavorato in modo diverso. Soprattutto, non si creano delle sinergie per quanto riguarda la possibilità di intreccio delle informazioni perché ciascuna convenzione reca delle limitazioni all'utilizzo delle informazioni per certi scopi anziché per altri. Non abbiamo a disposizione i lavori preparatori di tutte le convenzioni però abbiamo norme che parlano chiaro. Inoltre si verificano disarmonie per quanto riguarda l'intreccio tra questi *database* comuni e altri di polizia o di giustizia a livello nazionale perché le convenzioni recano ulteriori norme di limitazione per quanto riguarda l'utilizzo a fini amministrativi o di polizia: si tratta di un coacervo veramente difficile da gestire.

Avevamo ottenuto dal Consiglio dei ministri europeo l'indirizzo per un processo di armonizzazione che portasse non ad una modifica « chirurgica », difficile da gestire, ma a un qualche cosa di più armonico, anche in vista di una possibile unificazione dei *database*. Se posso sintetizzare, la montagna ha partorito il topolino perché, sotto la presidenza portoghese, alcune burocrazie hanno non avversato questo progetto, ma espresso la considerazione che sarebbe stato un lavoro molto intenso studiare tutti questi testi ed avviare il processo normativo per modificarli. Quindi, hanno semplicemente elaborato una serie di principi comuni che avrebbero potuto essere tenuti presenti in senso cogente per futuri strumenti normativi di terzo pilastro, una sorta di minimo comune denominatore per la protezione dei dati. Ora però questo discorso è caduto e ne paghiamo le conseguenze; infatti, se oggi stiamo a discutere queste

ipotesi di Europol, è anche perché quella proposta non ha avuto ulteriore corso.

Ci auguriamo che durante la presidenza greca — con cui abbiamo buoni rapporti — e la nostra, questo discorso possa essere ripreso, ma prima occorre effettuare la valutazione che ci è imposta dai lavori della Convenzione europea e del « gruppo dieci ». Il tema del SIS II — che, dalla decisione pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 13 dicembre del 2001, è, poi, ormai una realtà (mi riferisco al sistema di informazione Schengen di seconda generazione documentata da un'efficace sintesi del senatore Moro).

Schengen è stato creato con un sistema che abbiamo definito nel documento inglese dell'autorità *hit/no/hit* in relazione a specifiche funzioni che riguardano la polizia di frontiera o altre tipologie di controlli di polizia, senza peraltro una specificazione delle ragioni per cui determinati dati esistono. Tuttavia, tale sistema non è superato perché questi 11 milioni di informazioni, presenti o no, comportano per le persone interessate un effetto immediato: si può entrare oppure no e si può essere arrestati.

Ad esempio, abbiamo avuto il caso di un cittadino italiano oggetto di una pronuncia del tribunale di Trieste, che ha avuto un'evoluzione positiva. Infatti l'inserzione dei dati nel sistema di informazione Schengen non è stata tempestiva e la persona è stata arrestata in Austria perché il sistema diceva che andava arrestata. Questo tipo di misura è molto diverso da quello di Europol e, quindi, con la decisione che è stata adottata nei giorni scorsi dall'autorità Schengen, che ha dato « semaforo verde » a tutta una serie di tematiche (nuove categorie di dati per sorveglianze discrete e controlli specifici, ricerche a scopo di sequestro di prove in procedimento penale, una nuova base giuridica per il funzionamento degli uffici SIRENE, ed altre cose concernenti veicoli, documenti di identità e via dicendo), ci avviciniamo di più al sistema Europol.

Un « semaforo giallo », invece, è previsto per altre questioni per le quali non c'era una sufficiente documentazione. Ad

esempio, la menzione dell'evasione e la conseguente ricerca delle persone non era prospettata in termini corretti. Ci siamo addirittura fatti carico di segnalare, per ragioni di sicurezza nazionale, che sostituendo una procedura di informazione reciproca — per cui prima di inserire la segnalazione ci si consulta — ad una *ex post*, apparentemente si è di fronte ad una semplificazione, ma sostanzialmente occorre vedere se quel sistema, oltre a contenere una garanzia in più per gli interessati, non fosse dettato anche da altre ragioni, cioè per evitare che azioni in atto presso altri paesi fossero pregiudicate dall'inserzione intempestiva o inopportuna fatta da un altro paese.

Per quanto riguarda l'apertura dell'accesso al SIS da parte di chi esercita il controllo dell'indagine penale, il concetto di sorveglianza giudiziaria è legato al pubblico ministero e non c'è paese che abbia una stessa disciplina in rapporto anche alla figura di quest'ultimo e al suo collegamento con l'esecutivo. Questo punto va verificato. Con la decisione dell'Autorità di controllo si è detto di volere una motivazione diversa perché, in pratica, sulla proposta spagnola, articolata nei due testi ora in discussione, il Parlamento europeo dovrà pronunciarsi al massimo entro la seconda settimana di dicembre (si tratta di proposte per le quali si prevede un accesso di Europol al sistema informativo Schengen). Noi siamo per un incoraggiamento alla cooperazione di polizia giudiziaria e ci troviamo in una situazione molto imbarazzante, dopo che il nostro paese ha chiesto l'armonizzazione e l'eliminazione delle sovrapposizioni di dati, delle disarmonie (perché alcuni dati possono essere diversi in un archivio rispetto ad un altro) ed anche del dispendio economico ed organizzativo dovuto ai diversi organismi, *database* ed autorità di controllo.

Come Autorità di controllo abbiamo creato un segretariato comune in cui i rappresentanti delle varie autorità normalmente sono gli stessi: abbiamo cercato di semplificare, ma non è possibile farlo per il funzionamento del SIS, di Europol, delle dogane e via dicendo. Allora, dire sempli-

cemente che « Europol » può accedere alle informazioni Schengen, in principio può sembrare una cosa positiva, ma, se vediamo la base giuridica Schengen, abbiamo alcune difficoltà insormontabili perché altre norme (in particolare l'articolo 102 della Convenzione Schengen) fissano limiti precisi all'utilizzazione delle informazioni Schengen, proprio perché il SIS è un sistema « statico » (il veicolo risulta rubato oppure no, se la persona è segnalata o non lo è, c'è o non c'è il *record*: quando finisce la ragione per cui il *record* è stato inserito, il dato va tolto e non c'è la relativa annotazione storica). Tutte le informazioni supplementari vengono invece scambiate attraverso gli uffici SIRENE. Se noi consentissimo ad Europol l'accesso in base alle proposte spagnole, avremmo certamente un minimo di utilità, ma anche due tipi di problemi. In primo luogo, Europol non potrebbe accedere alle « motivazioni » dei dati, perché non è previsto l'accesso Europol al SIRENE e, quindi, si avrebbe un'utilità molto marginale. In secondo luogo, le due proposte spagnole sono asistematiche perché non prevedono il cambiamento di tutte le norme della Convenzione Schengen che fissano limiti all'uso delle informazioni.

Si potrebbe replicare di cambiare anche quelle, ma, se si cambiano anche le norme dell'articolo 102 ed altre sulle finalità dell'utilizzazione di Schengen, cambia « la » Convenzione. Si tratterebbe allora non più di una modifica chirurgica come quella che stiamo discutendo, ma di quel passo di armonizzazione che volevamo fare. Stesso discorso, un po' più complesso, va svolto per Eurojust, dove entra in gioco anche il fatto che alcune informazioni dovrebbero veicolare ed essere regolate attraverso il diritto interno. In questo contesto abbiamo detto che il nostro non è un « semaforo giallo » e che, forse, è meglio riflettere un attimo perché da un grande fermento, di cui si è parlato in molte occasioni e in molti documenti comunitari dei Parlamenti di vari paesi, nasce poi qualcosa che si pensa sia efficace ma che, in realtà, non lo è. Anche se

modificassimo l'articolo 102 della Convenzione di Schengen e operassimo questo strappo, non avremmo cambiato un granché e non ci saremmo posti il problema di come affrontare il tema in un altro modo.

Questo è quello che mi permetto di rappresentare all'istituzione più vicina a noi in termini di garanzia, anche se abbiamo ottimi rapporti con le unità nazionali, con il mondo istituzionale Schengen ed Europol. Guardiamo alla vicenda del SIS II e ai lavori della Convenzione. Il gruppo dieci della Convenzione sta lavorando ed emerge un'insoddisfacente situazione pratica e una struttura giuridica non più adeguata, sia per Schengen, sia per Europol. Si riconosce che Europol, di fronte a queste minacce crescenti — come pure Schengen — non dispone dei poteri giuridici e dei mezzi materiali adeguati; siamo tutti in favore di un rafforzamento e del controllo democratico di Europol, però, questa vicenda strategica passa per due canali. Il primo è un lavoro sull'articolazione dei pilastri — la Convenzione si accinge a chiudere i suoi lavori in tempo ragionevole — e, identificando il pilastro come una sorta di cordolo che costituisce le fondamenta di questo discorso, non vorrei che si facesse una modifica di Europol così piccola rispetto a Schengen mentre, poi, il mondo sta cambiando in tutt'altra direzione. Nella Convenzione si sta lavorando per modificare i confini fra primo e terzo pilastro — che, per alcuni aspetti, potrebbero anche venire meno —, e si porrà il problema dell'eventuale affidamento ad Europol dell'intera gestione del SIS. In secondo luogo, il SIS II non è un *upgrading* del precedente. Se guardiamo la decisione pubblicata sulla *Gazzetta Europea* del 13 dicembre, si vede che, sebbene sussista una diversa base giuridica tra primo e terzo pilastro, abbiamo un sistema che punta a qualche cosa di molto diverso e molto più vicino a quello di Europol. Allora, la stessa Commissione mette in evidenza che non deve trattarsi di un duplicato di Europol, ma non si è

posta, anche perché la scadenza è nel 2006, il problema della sovrapposizione tra le due basi di dati.

Riteniamo che le due proposte spagnole — le uniche che, in questo momento, permetterebbero di favorire un accesso immediato di Europol al SIS —, così come sono, non potrebbero portare ad un accesso di Europol; comunque, comporterebbero una modifica anche delle norme della Convenzione Schengen che toccano le finalità e, quindi, si tratterebbe di un cambiamento di quest'ultima nella sua struttura essenziale: tutto ciò non si può fare con piccole modifiche, ma presuppone qualcosa di molto diverso.

Ieri il Parlamento europeo ha preso atto di questa situazione e credo che farà delle valutazioni a questo riguardo. La decisione del Consiglio, necessita di un minimo di implementazione: quanto richiederà questo processo a livello nazionale per l'entrata in vigore di tutte queste modifiche alla Convenzione Schengen? Se andremo al 2004, ci troveremo con le proposte della Convenzione in un momento in cui il SIS II sarà già impostato nella sua struttura perché i primi studi di fattibilità su quest'ultimo sono stati sostituiti da cose più concrete. Quindi, l'impalcatura del SIS II non potrà essere valutata politicamente nel 2006 quando tutto sarà fatto; è in questo momento che bisogna decidere se ci vuole un unico sistema o meno.

Di conseguenza, se dal vertice di Laeken è stato detto che le istituzioni europee devono essere più incisive, redditizie ed efficienti, riteniamo che sia giunto il momento in cui istituzioni come la vostra e il Parlamento europeo decidano di rimboccarsi le maniche. Chiediamoci però se valga effettivamente la pena di fare un intervento disarmonico o se sia il caso di affrontare subito la questione in un'ottica più ampia.

**PRESIDENTE.** Presidente Buttarelli, la ringrazio per la completezza dei dati e per la documentazione che ci ha fornito.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

FRANCESCO MORO. Saluto il dottor Buttarelli, con il quale, spesso e volentieri, ho intrattenuto rapporti telefonici. Mi ha colpito il fatto della fuga di notizie: come è possibile che in un sistema così blindato, con procedure abbastanza penetranti, ci sia stata la possibilità di divulgare delle notizie che non dovevano esserlo? Cos'è che non funziona nel grado di protezione? La superficialità degli operatori o il sistema che talvolta non riesce ad essere ermetico?

GIAMPAOLO BETTAMIO. Lei ha detto che in Belgio si è verificato questo incidente ma, poi, ha anche detto che la protezione dei dati personali non significa limitazioni all'accesso nell'utilizzo e qui, forse, sorge un problema. Abbiamo sempre il dubbio che l'accesso ai dati personali sia molto allargato, altrimenti non si spiegherebbe come dei cittadini assolutamente insospettabili che incappano in una specie criminosa vengano, poi, arrestati grazie alle registrazioni telefoniche (tutto ciò si può capire finché c'è qualcuno già schedato con precedenti).

In secondo luogo, abbiamo le due proposte spagnole di modificare la Convenzione Schengen anche per consentire l'accesso di Europol anche ai sistemi Schengen, Eurojust, SIS e via dicendo. Lei ha fatto cenno all'elaborazione di una proposta che la presidenza greca — e, probabilmente, quella italiana — dovranno portare avanti. Sulla stessa ci sono già delle tendenze oppure è tutta da scoprire quando la vedremo scritta? Potremo in qualche modo influenzarla oppure si tratta di una proposta che viene fatta dalle diplomazie e, poi, ratificata con le procedure che conosciamo?

TINO BEDIN. Lei ha sottolineato in più occasioni l'istituzione del segretariato unificato a Bruxelles e nel fascicolo si auspica addirittura che si arrivi ad una fusione. Tuttavia, durante il suo intervento ha, giustamente, citato il ruolo che i Parlamenti nazionali devono svolgere. Quindi, è opportuno che ci sia questa funzione o, invece, è sufficiente un coordinamento di

carattere organizzativo, vista l'opportunità che anche in questa fase resti un'identità nazionale per questo tipo di attività?

In secondo luogo, avete giustamente avviato iniziative relativamente ai paesi che hanno stretto una convenzione con Europol. Avete già istituzionalizzato anche dei rapporti con i paesi candidati dell'Unione europea, in modo tale che l'ampliamento ormai vicino consenta agli stessi di partecipare attivamente fin dall'inizio alla vostra attività?

GRAZIANO MAFFIOLI. Mi chiedo se non sia il caso di riflettere in maniera approfondita sulle conclusioni del nostro ospite, cioè sul fatto di intervenire rapidamente per semplificare e costituire un ente unico.

PRESIDENTE. Abbiamo incontrato il direttore di Europol all'inizio dell'anno e poche settimane fa. All'inizio dell'anno si era lamentato dell'asfissia informativa — come giustamente ci ha ricordato lei — e due settimane fa ha detto che, oramai, il problema è esattamente il contrario, cioè sussiste quasi un sovraccarico informativo. Mi domando se per caso, rispetto alla possibilità di far dialogare i sistemi informativi Europol e Schengen, non ci siano delle « responsabilità o colpe » nei ritardi dello sviluppo del sistema informativo Europol, per cui diventa difficile capire quali debbano essere le basi di dialogo fra i due sistemi, quando l'ultimazione di quello che dovrebbe già essere attuato e che dovrebbe porre la domanda, in realtà è in ritardo.

Inoltre, ben vengano le logiche dei diritti e dei doveri, dove nei diritti c'è sicuramente la protezione dei dati personali ma ricordiamoci che ci devono anche essere dei doveri, cioè quelli di facilitare al massimo gli organi di polizia per il contrasto del crimine organizzato. Credo che questo rappresenti un dato che tutti assieme dobbiamo sempre tenere presente, per non concentrarsi troppo su un aspetto piuttosto che sull'altro.

Do ora la parola al presidente Buttarelli per la sua replica.

GIOVANNI BUTTARELLI, *Presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen*. La fuga di notizie, frutto di un fatto illecito che è stato perseguito penalmente, risale a molto tempo fa e da questo fatto sono state tratte basi positive perché ne è nata un'ispezione sulla sicurezza su scala europea, documentata nel materiale a vostra disposizione, e si è potuto vedere che il quadro normativo era già sufficiente. Quindi, non possiamo escludere in radice un abuso: nel caso registratosi si trattava di un dipendente dell'unità nazionale Sirene che aveva anche abitudini di tossicodipendenza e che, forse per questo, aveva portato dei documenti a casa per cederli a terzi. Tuttavia, da questo episodio è nato a livello europeo un quadro molto più forte in termini di sicurezza delle informazioni. Ad esempio, il tracciamento obbligatorio di un numero minimo di interrogazioni del SIS (art. 103) è stato rafforzato prevedendo ulteriori adempimenti e tracciamenti pure non previsti dalla Convenzione. Quindi, abbiamo accertato che quello che era previsto dalla Convenzione venisse rispettato ma abbiamo anche prescritto di più e tutto ciò è documentato ai vostri atti.

La proposta relativa all'armonizzazione non ha mai trovato dal 1998 ad oggi nessuna opposizione pubblica. Quello che ho citato è stato un lavoro burocratico sotterraneo fatto per non impegnarsi più di tanto.

Ora che, per altre ragioni anche generali, ricordate dal presidente, il problema si pone, se tiriamo fuori ancora con forza questa prospettiva — anche perché serve per il rafforzamento degli obiettivi ricordati dal presidente —, non credo che troveremo degli ostacoli nel farla passare, anche perché abbiamo altre proposte (già pubblicate, come quella del SIS II, o da pubblicare come quella della Convenzione) che porranno il tema in un altro modo. Quindi, anche in vista della prossima presidenza italiana, nel momento in cui questi nodi verranno al pettine, ci piacerebbe essere parte di questo processo con altre istituzioni italiane e, credo che potremo svolgere un buon lavoro. Ricordo anche

che la stampa europea parlò della proposta italiana (la documentazione è a vostra disposizione).

Per quanto riguarda la fusione o il coordinamento delle autorità, sul piano amministrativo abbiamo fatto il possibile per semplificare le cose. Non è passata l'idea che l'Autorità del garante europeo, ex articolo 286 del Trattato, dovesse occuparsi di tutto e credo che la scelta sia in funzione della permanenza o meno delle basi dati distinte perché, se rimarranno il SIS, Europol, il sistema informativo doganale e via dicendo, non ci potrà essere alcuna fusione. La fusione passa per una ciclopica attività altrimenti non la vedo. Comunque, da parte nostra il coordinamento sussiste perché c'è uno stretto scambio di informazioni.

Con i paesi candidati dell'Unione europea ci sono molti rapporti: alcuni accordi sono stati fatti proprio in quella prospettiva ed anche per quanto riguarda il SIS II perché una delle sue ragioni è proprio l'impossibilità tecnica di gestire un sistema di questo tipo concepito per 18 paesi. Tuttavia, credo che per i paesi candidati ci vorrà un lungo periodo di transitorietà, anche perché la loro legislazione di protezione dei dati personali nel settore del terzo pilastro non è sempre adeguata, come dimostra un intenso programma di collaborazione bi-tri-quadrilaterale che curiamo in collaborazione con il Consiglio d'Europa. Quindi, ci sono visite *in loco*, nel corso delle quali valutiamo con gli esperti dei Governi e dei Parlamenti cosa manca e i paesi candidati cercano di tradurre in norme legislative.

Per quanto riguarda la semplificazione, attualmente il quadro è molto articolato e c'è un dispendio di energie sproporzionato rispetto ai risultati proficui che si ottengono, soprattutto per il sistema doganale ed Europol, mentre il sistema Schengen funziona abbastanza bene.

È vero che c'è un recente incremento delle informazioni — peraltro, c'è una sproporzione con il personale che può elaborarle — ma sussiste un problema nel ritardo della parte più grande del sistema informativo Europol. Non ho elementi per

giudicare se le gare di appalto e tutto il sistema dell'impalcatura *hardware* e *software* sia gestito puntualmente oppure no; osservo che sussiste il rischio che tale sistema entri a regime nel momento in cui cambiano nuovamente le regole e che, quindi, ci sia, non tanto un ritardo, ma un'attività inutile.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Buttarelli per essere intervenuto e, nel ribadire ancora una volta l'urgenza e l'importanza del rilancio dell'iniziativa italiana sul tema del terzo pilastro — ovviamente,

nel rispetto del lavoro della Convenzione europea — e della costruzione del nuovo SIS II, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,30.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 28 ottobre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

