

**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

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 19 LUGLIO 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3
 INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SPAZIO SCHENGEN NELLA NUOVA COSTRU- ZIONE EUROPEA	
Audizione di Giovanni Buttarelli, segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali:	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i>	3, 10, 11, 12
Alfano Ciro (UDC)	12
Buttarelli Giovanni, <i>Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali</i>	3, 10, 11, 12
Moro Francesco (LP)	10

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALBERTO DI LUCA

La seduta comincia alle 14,15.

(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 l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Giovanni Buttarelli, segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo spazio Schengen nella nuova costruzione europea, l'audizione del segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali, dottor Giovanni Buttarelli, che ringrazio, a nome del Comitato, per aver accettato il nostro invito.

L'audizione odierna ci offre la possibilità di approfondire la conoscenza del nuovo quadro di riferimento che ha visto, nel tempo, trasformate ed ampliate le finalità originarie del Sistema informativo Schengen (SIS) procedendo, di conseguenza, ad esaminare le varie proposte concernenti il Sistema informativo Schengen di seconda generazione (SIS II) e analizzando quali possibili modifiche queste comportino rispetto alla originaria natura del sistema.

Il contesto di riferimento nel quale il SIS è stato pensato è, infatti, radicalmente mutato, sia per l'allargamento dell'Unione europea, sia per i tragici avvenimenti legati al terrorismo internazionale.

La decisione 2005/211 GAI, del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa all'introduzione di alcune nuove funzioni del sistema di informazione Schengen, anche nel quadro della lotta al terrorismo, ne è una testimonianza concreta.

La presenza del dottor Buttarelli ci consente, pertanto, di chiarire come tali trasformazioni soddisfino gli *standard* più elevati di protezione dei dati ai quali il SIS II dovrà, comunque, rispondere e come esse, al contempo, incidano sulla natura del sistema, relativamente alle categorie di dati presenti e alle nuove funzionalità tecniche previste.

In ultimo, le saremmo grati se potesse illustrarci la natura del diritto d'accesso al SIS prevista per l'Italia.

Do la parola al dottor Giovanni Buttarelli per la sua relazione introduttiva.

GIOVANNI BUTTARELLI, *Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali*. Ringrazio il Comitato per l'invito rivoltomi. Immagino che il Comitato abbia voluto ascoltarmi nuovamente per l'esperienza che deriva dalla mia lunga partecipazione tecnica ai lavori dell'Autorità comune di controllo Schengen (ACC) sin dal 1994. Sotto questo profilo, devo dare atto che nei soli primi cinque anni di applicazione dell'accordo di Schengen, voi avete proceduto a ben cinque audizioni di rappresentanti dell'Autorità italiana. A queste è seguita anche una vostra partecipazione alla riunione straordinaria dell'Autorità comune di controllo, che organizzammo a Firenze, così come la sua partecipazione, il 6 ottobre del 2003, ad un

importante seminario a Bruxelles nel quale lei, signor presidente, ebbe a sottolineare positivamente l'esigenza di un dialogo più stretto tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Ritengo che tutto ciò sia il sintomo non solo della vostra straordinaria e positiva attenzione ai profili concernenti la protezione dei dati, ma anche dell'influenza italiana che su questa materia siamo riusciti ad avere.

Al tempo stesso, la vostra attenzione è dovuta anche allo straordinario rilievo che la tematica della Convenzione Schengen ha in questi giorni. Si tratta di una realtà in continua evoluzione, così come testimoniato, da ultimo, da alcune agenzie di stampa di questa mattina, le quali rendono noto che la Commissione europea ha approvato, ieri sera una proposta di decisione del Consiglio — pochi minuti fa ne ho ricevuto una copia — che tocca molto incisivamente il tema della cooperazione di polizia, mirando a rafforzare, sotto alcuni profili, la Convenzione Schengen e potenziando una serie di misure per la prevenzione e l'accertamento dei reati.

Non è soltanto il fronte della Commissione quello in movimento, perché anche il Consiglio dell'Unione, il 13 luglio, in una risoluzione finale, non solo ha previsto l'intensificazione della cooperazione giudiziaria di polizia, in particolare attraverso Europol e Eurojust, ma ha altresì fissato scadenze precise per ciò che attiene a Schengen. Il dato di rilievo è che, entro novembre prossimo, la Commissione dovrà effettuare una comunicazione dettagliata sulle interazioni da governare tra il nuovo sistema europeo di visti, il cosiddetto VIS, il SIS II — cioè, il sistema Schengen di seconda generazione — ed Eurodac. Questa comunicazione sarà preceduta — tornerò su questo punto al termine del mio intervento — dalla presentazione da parte della Commissione, in ottobre, di una disciplina organica sulla protezione dei dati a livello europeo.

L'Autorità comune di controllo Schengen ha avuto un ottimo rapporto con il Parlamento europeo ed è abbastanza soddisfatta dei risultati conseguiti lo scorso anno attraverso il regolamento n. 871 del

29 aprile 2004. Questo regolamento ha anticipato alcune delle nuove funzioni del Sistema di informazione Schengen, in particolare per ciò che riguarda il terrorismo, ed ha plasmato in forma di nuove regole, inserite direttamente nella Convenzione di applicazione dell'accordo, decisioni che l'Autorità comune di controllo aveva cristallizzato in vari pareri.

In estrema sintesi, l'Autorità comune di controllo ha espresso ben quattro pareri sullo sviluppo del Sistema di informazione Schengen. L'ultimo è del 19 maggio del 2004 e, benché risalga a più di dodici mesi fa, mantiene tutta la sua attualità e chiarezza.

La positività di questa cooperazione si è vista anche a proposito della decisione europea relativa alla lotta contro la criminalità connessa con il furto degli autoveicoli, con la decisione n. 919 del 22 dicembre 2004. Come evidenziato nella relazione del Garante italiano al Parlamento — a voi già resa disponibile — tale decisione ha portato ad individuare il giusto bilanciamento per potenziare tutti gli strumenti di accertamento, in collaborazione con gli uffici delle motorizzazioni nazionali, per segnalare autoveicoli rubati e seguirne il percorso fino al ritrovamento, ma anche, al tempo stesso, a garantire una sicurezza di queste informazioni.

Malgrado non siamo ancora al Sistema di informazione Schengen II, il SIS resta, già oggi, la banca dati di polizia più grande in Europa e, forse, nel mondo. Abbiamo un numero molto elevato di informazioni che supera, di gran lunga, il milione — al 20 giugno del 2005 — e, come vedremo, il 90 per cento di queste è rappresentato da segnalazioni di persone che, ai sensi dell'articolo 96 della Convenzione, sono segnalate come non ammesse per una serie di ragioni che esamineremo, più avanti, in dettaglio.

Ciò comporta uno straordinario strumento di utilità per quanto attiene alla prevenzione e alla repressione dei reati, ma anche, a prescindere dalle regole di sicurezza, un impatto comunque considerevole sulla sfera personale di milioni di persone.

In occasione di precedenti audizioni, abbiamo avuto modo di evidenziare le

mille difficoltà nelle quali ci siamo imbat-
tuti come Autorità comune di controllo nei
primi anni: ostacoli ai nostri primi con-
trolli a Strasburgo all'unità comune di
controllo, difficoltà di *budget* e di crea-
zione di uno *staff* indipendente per non
parlare delle azioni svolte su temi specifici
che esercitano un impatto non solo sulla
criminalità, ma anche su cittadini indebi-
tamente danneggiati da comportamenti il-
leciti di altri. Si pensi, per esempio, al-
l'usurpazione delle identità e alle garanzie
che abbiamo dovuto individuare sotto il
profilo dell'*alias*; alle possibilità di correg-
gere dati di persone che si ritrovano con
un'identità usurpata, problema che sorge
anche per tutti quegli espulsi che si fanno
espellere, volta per volta, con un nome di
altri o inventato, che, spesso, stranamente
può corrispondere ad altre persone esi-
sistenti (oppure indebitamente tratto da al-
tre conoscenze private).

A mio avviso, siamo riusciti su questi
temi a trovare un giusto equilibrio, rispet-
tando l'esigenza di severità, selettività e
professionalità nella correzione e nell'ag-
giornamento dei dati, senza, al tempo
stesso, confondere queste garanzie di qua-
lità dell'informazione con il sindacato giu-
risdizionale sulle ragioni per le quali si
ritiene che una persona debba essere allon-
tanata, espulsa, accompagnata alla fron-
tiera o quant'altro. Insomma, abbiamo cer-
cato di evitare un uso della protezione dei
dati quale espediente per contestare, indi-
rettamente, una valutazione discrezionale
— suscettibile di altro tipo di sindacato e
solo in sede giurisdizionale — sulla perico-
losità della persona o sulla circostanza per
cui sussisterebbero o meno i presupposti
per un suo allontanamento. Se manteniamo
chiara questa distinzione, possiamo però
avere chiaro quanto sia importante, per le
stesse finalità dell'accordo, l'esattezza delle
informazioni.

L'attività dell'ACC è stata di successo
anche per ciò che attiene alla sicurezza
della banca dati Schengen. Nel 1998 — ma
una nuova azione è in fase di prossima
programmazione — abbiamo svolto
un'azione combinata per verificare, dopo
un fatto indebito che avvenne in Belgio, se

c'era la possibilità per gli addetti ai sistemi
nazionali Schengen di utilizzare indebita-
mente questi dati. A seguito di questa
azione, attuata in tutti i paesi parte della
Convenzione, abbiamo ottenuto un innal-
zamento dei livelli di sicurezza nell'ac-
cesso alle informazioni e nel monitoraggio
degli accessi da parte degli aventi diritto.

Abbiamo poi curato, in tutta l'Europa,
per due volte, una campagna di informa-
zione sull'esercizio dei diritti, i quali, se-
condo la Convenzione, sono esercitabili o
indirettamente, per il tramite di un'auto-
rità nazionale di garanzia — quale, in
Italia, il Garante per la protezione dei dati
personali — oppure, direttamente, nei con-
fronti di un'autorità designata che, in
buona sostanza, è sempre la struttura che
fa da contorno all'N.SIS nazionale.

I dati italiani dimostrano come, dopo la
campagna, vi sia stato un incremento netto
delle istanze di accesso e verifica. Questo
significa che siamo riusciti a spiegare ai
cittadini — in questo caso stranieri — che
avevano alcuni diritti, ma che tali diritti
erano riferiti alla qualità ed esattezza delle
informazioni più che al sindacato giurisdizionale sulle ragioni sostanziali della loro
espulsione o non concessione del visto.

Questo sistema di informazione Schen-
gen, però, si avvia a terminare — con
dignità — il suo compito, nettamente su-
perato dagli eventi. Non basta più, infatti,
un sistema statico, HIT-no HIT, collegato
soltanto a specifici controlli di frontiera —
o ad altre tipologie — perché la coopera-
zione giudiziaria e di polizia richiede
un'attività molto più dinamica, nuove ca-
tegorie di informazioni, nuove categorie di
soggetti autorizzati, ponendo, però, anche
un problema di duplicazione possibile di
basi di dati, nate per diverse esigenze, ma
che potrebbero contenere le stesse cate-
gorie di informazioni, con conseguente,
possibile, dispendio di energie umane, con-
tabili e dei meccanismi di controllo.

Per questo motivo il *dossier* SIS II — così
come la Commissione sta cercando profi-
cuamente di fare — testimonia che occor-
rerà ripensare, anche attraverso il principio
di disponibilità affermato dal programma
dell'Aja, l'integrazione fra questi vari si-

stemi per evitare di avere possibili disarmonie a livello nazionale. Ognuna di queste basi di dati, infatti, secondo il sistema normativo della convenzione istitutiva, ha dei meccanismi di compatibilità o incompatibilità negli usi successivi, essendovi specifiche direttrici per ciò che attiene agli enti che possono avervi accesso. Purtroppo, nel tempo, si sono verificate situazioni in cui un certo organo, per la stessa finalità, poteva avere, legittimamente, accesso ad alcuni archivi — anziché ad altri — senza che questo rispondesse ad una reale ragione giustificativa.

La ricchezza e delicatezza delle questioni che sono al vostro esame emerge anche da un altro documento che lascio a vostra disposizione. Si tratta della raccomandazione del Parlamento europeo, la n. 2180 del 2003, anch'essa rimasta attuale perché pone una serie di spunti di riflessione per i parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda invece uno dei temi più delicati trattati in questi giorni, cioè, i dati relativi alle persone pericolose, l'Autorità comune di controllo Schengen ha curato un'azione comune terminata il 20 giugno con un documento — a vostra disposizione — tra i più significativi di questo recente passato. Parliamo nuovamente delle persone che sono segnalate come non ammesse o perché considerate pericolose per l'ordine, la sicurezza pubblica nazionale o perché si ritiene che abbiano, in base a concreti indizi, una propensione a commettere specifici crimini (se non li hanno già commessi), oppure perché siano state destinatarie di misure di accompagnamento, respingimento, espulsione.

Come sapete, l'articolo 96 della Convenzione esige una procedura nazionale ma si è riscontrato che tra i dati immagazzinati nel sistema — 1 milione 266 mila — erano presenti circa 400 mila *alias*, con conseguente restringimento della popolazione segnalata a circa 800 mila persone in tutta Europa.

Di queste 800 mila persone, al 1° febbraio 2003, 335 mila erano segnalate da parte italiana mentre altri paesi avevano un numero di segnalati molto inferiore (noi e la Germania assorbivamo circa il

65-70 per cento delle situazioni). Ciò ha stimolato una valutazione comune per verificare se vi fossero discrepanze nell'applicare o interpretare l'articolo 96 (proprio questo è il compito dell'Autorità comune di controllo Schengen). È stato così elaborato un modulo comune per raccogliere in maniera omogenea specifiche informazioni a livello nazionale da parte di uffici abilitati. Abbiamo quindi curato un intenso lavoro, da un lato con tutti gli uffici centrali del Ministero dell'interno e delle questure e, dall'altro, con il SIS nazionale e il SIRENE.

Il 16 febbraio di quest'anno abbiamo curato, anche con la partecipazione personale del professor Rodotà, un'ispezione in loco e, a fine febbraio, abbiamo inviato il nostro rapporto all'Autorità comune di controllo che, il 20 giugno, ha approvato detto documento, illustrandolo, lo stesso giorno, in una conferenza stampa a Bruxelles. Anche questo documento — che lascio alla vostra attenzione — evidenzia un tema molto delicato: quali passi ulteriori dovrebbero essere compiuti, a livello centrale e nei paesi membri, su alcuni aspetti. Si evidenziano i passaggi burocratici che devono portare all'inclusione nel Sistema della segnalazione vera e propria; quindi, il presupposto di una decisione di espulsione o respingimento (oppure una valutazione della esistenza di indizi di un certo tipo) ed un'appendice, che non deve essere di natura burocratica, ma deve avere il carattere della snellezza, per cui deve essere individuato un « soggetto preposto a » il quale dovrà stabilire l'inserimento di questi dati nel sistema.

A distanza di venti anni dalla redazione dell'accordo di Schengen, il documento dell'Autorità comune di controllo di Bruxelles individua alcune significative differenze, indicando taluni suggerimenti per armonizzare, il più presto possibile, questo tipo di procedura e offrendo, al tempo stesso, l'opportunità di migliorare ancora la qualità delle informazioni registrate.

L'importanza di questo documento emerge anche dalla risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno di quest'anno, in cui si segnala alla Commissione europea

l'opportunità di redigere una lista europea delle persone segnalate ai sensi dell'articolo 96 (ovviamente, formata sulla base delle segnalazioni nazionali già presenti nel sistema). L'eventuale accoglimento di questa indicazione del Parlamento europeo, presuppone il salto di qualità di cui parlavo poc'anzi nella piena armonizzazione delle procedure.

Un altro aspetto che vorrei rapidamente segnalare riguarda il fatto che siamo stati sottoposti, come paese, alla ordinaria procedura di valutazione degli esperti del Consiglio dell'Unione per ciò che concerne l'osservanza delle regole della produzione dei dati nel nostro paese. Nel settembre dello scorso anno, noi organo di controllo abbiamo « subito » un'ispezione (una volta tanto si può rispondere al brocardo « chi controlla i controllori »?) e il 10 dicembre del 2004 è stato approvato, a Bruxelles, un documento che, sostanzialmente, riconosce la correttezza delle procedure di controllo e dei meccanismi di garanzia per i cittadini, e indica altresì alcuni suggerimenti — non al Garante italiano, quanto piuttosto all'Amministrazione dell'interno — per quel che riguarda alcune procedure. Comunque, volendo fare un confronto, a seguito dell'analisi compiuta in altri paesi, sul piano delle garanzie (la visita subita, infatti, riguardava soltanto la protezione dei dati, la qualità delle informazioni, nonché le opportunità per correggere i dati stessi) emerge la bontà del lavoro sin qui svolto.

Con il regolamento n. 871 e con la decisione del Consiglio n. 211 del febbraio 2005, entrambi provenienti dalla cosiddetta iniziativa spagnola, abbiamo visto anticipare alcune delle misure che dovevano essere attuate fra alcuni anni dal cosiddetto SIS II. Per ciò che riguarda l'accesso di istituzioni ed enti all'attuale SIS per agevolare l'esercizio dei relativi compiti (quindi, l'accesso di Europol o dei membri nazionali di Eurojust) abbiamo, oggi, una base giuridica.

L'iniziativa spagnola (articolata nel regolamento n. 871 e nella decisione del Consiglio appena ricordati) è qualcosa cui l'Autorità comune di controllo guarda con

estrema benevolenza perché alcune delle modifiche apportate alla Convenzione sono, come dicevo, trasformazioni emendative di documenti dell'Autorità comune di controllo. Quindi, è stata data una base giuridica certa a quegli scambi di informazioni supplementari che avvenivano attraverso l'autorità SIRENE, che se pure erano stati considerati sinora legittimi, non avevano, nella Convenzione Schengen, alcun appiglio espresso, ricadendo in un limbo che, in alcuni paesi, ha condizionato l'efficienza stessa di tali operazioni.

C'è stata un'estensione delle categorie di oggetti smarriti menzionati nel sistema e non sono state pregiudicate, invece, le scelte di fondo che dovranno essere effettuate per quanto riguarda il SIS II.

Come saprete, dal 13 giugno, sono già applicate alcune norme, come quella che riguarda l'accesso per le autorità giudiziarie nazionali da inserire in una lista o altre disposizioni relative a questi due strumenti che, però, saranno applicabili a partire dal prossimo 11 settembre (speriamo che questa data suoni di buon auspicio). La scelta delle date è effettuata, ovviamente, in base all'altra decisione del Consiglio che risale al 2005.

L'Autorità comune di controllo continuerà, ovviamente, a chiedere che i compiti di Europol ed Eurojust — compiti istituzionali — siano, soprattutto per il futuro, dichiarati in Convenzione più espressamente e in anticipo. Si tratta infatti di compiti che sono, comunque, legittimi e doverosi per l'attività di prevenzione e repressione dei reati, ma che sono tuttavia diversi dalle finalità per cui i dati sono stati originariamente inseriti nel sistema d'informazione Schengen. Quindi, occorrerà un uso che non sia soltanto utile o, più semplicemente, tecnicamente possibile, ma, proprio rifacendosi ai principi dell'Aja, proporzionato alle finalità realmente perseguite.

Per quanto riguarda il SIS II, abbiamo ora una straordinaria opportunità perché il 31 maggio sono state rese note le tre iniziative normative della Commissione volte a dare quell'analisi giuridico-politica che mancava, finora, in questo dibattito.

Finora, sia il Parlamento, sia l'Autorità comune di controllo si erano in sostanza lamentate del fatto che fosse partito tutto il lavoro tecnico per costruire questo sistema (con le gare d'appalto ed altro), vi fosse stata l'indicazione di essere, il più possibile, flessibili (in modo da poter raccogliere tutte le funzioni immaginabili ed interessare ogni uso possibile) senza avere, però, ben chiaro, a parte gli sviluppi delle tecnologie dell'informazione, l'impianto complessivo.

Questa scelta (è per ora una proposta che, naturalmente, dovrà seguire il suo *iter* presso il Parlamento e il Consiglio) è stata fatta e, finalmente, dopo anni ed anni di riflessione generica, abbiamo un canovaccio per capire come questo Sistema di informazione Schengen II potrà funzionare, che tipo di valore potremo dargli evitando di sovrapporlo ad Europol, e come sarà meglio investire su di esso al fine di realizzare, in concreto, tutto il suo potenziale (che sarà messo a disposizione dell'autorità di polizia giudiziaria in ogni singolo paese). Questo comporterà scelte importanti sui dati che verranno inseriti.

Accanto alle prime valutazioni sull'uso dei dati biometrici, iniziamo a disporre anche di riflessioni ulteriori su tecniche molto più efficaci di riconoscimento facciale. Ci si sta interrogando sulla inclusione o meno di dati relativi al DNA e, a questo riguardo, rispetto a quale categoria di interessati. Naturalmente, l'equilibrio tra completezza delle informazioni, efficienza e garanzie per gli interessati, in senso di proporzionalità, è un cerchio molto impegnativo da far quadrare.

Tutto il primo periodo del 2006, così come l'ultima parte di quest'anno, servirà per mettere in atto questo profilo. Tra i documenti che lascio alla vostra attenzione vi è anche un articolato parere espresso dal gruppo dei garanti europei, riuniti *ex* articolo 29 della direttiva n. 95/46/CE, il 23 giugno di quest'anno, a proposto del VIS. Il problema è dato dall'esigenza di non sovrapporre le funzioni ed evitare una doppia raccolta di informazioni, che sarebbero tenute da due parti.

L'ultimo aspetto da sottolineare per il SIS II riguarda l'architettura del sistema, perché uno degli aspetti che sembrano acquisiti è che tale architettura sarebbe molto diversa da quella attuale. Noi abbiamo oggi un'unità comune, a Strasburgo, sorvegliata dall'Autorità comune di controllo, ma, sostanzialmente, c'è un sistema « satellitare » nel quale le autorità, a livello nazionale, hanno un *database* che viene implementato, tenuto e gestito a livello nazionale. A ciò segue un'interazione in linea.

Con il Sistema di informazione Schengen II, invece, avremo un meccanismo centralizzato che porterà anche a scelte conseguenti, per esempio per quanto riguarda il cosiddetto titolare del trattamento e per quanto concerne il controllo. A questo punto il ruolo del Garante europeo della protezione dei dati sarà diverso. L'idea che emerge potrebbe essere quella di un nuovo ruolo delle autorità nazionali.

Per quanto riguarda gli altri diritti degli interessati, con il codice entrato in vigore in Italia il 1° gennaio del 2004, abbiamo modificato la disciplina della legge n. 388 del 1993. Abbiamo dato atto, nella relazione del Garante italiano al Parlamento, di una serie di modifiche che oggi permettono al cittadino di esercitare direttamente i propri diritti.

Le istanze di accesso che avevamo dal 1997 al 2002 non superavano, in tutti questi anni, le 500. Dopo la campagna sull'esercizio dei diritti effettuata negli anni 2002-2003, abbiamo avuto — solo nel 2003 — 480 richieste, seguite, l'anno successivo, da altre 380, tutte rivolte alla nostra Autorità garante, mentre, a partire da gennaio di quest'anno, con le modifiche apportate dal codice, abbiamo una brusca riduzione delle istanze erroneamente rivolte a noi: sono soltanto 50.

Abbiamo reso noto all'epoca al Ministero dell'interno e all'ufficio visti del Ministero degli affari esteri una serie di misure operative, che sono state inoltrate ad ambasciate e cancellerie, corredate da una spiegazione informativa, in varie lingue, che è stata riformulata proprio per

tornare a spiegare al cittadino straniero che non viene ammesso, o al quale non viene concesso un visto, che un conto è verificare la correttezza dei dati a lui relativi nel SIS, altro è contestare il provvedimento di diniego di visto.

Sul nostro sito *web* ci sono (c'è un *link* anche sul sito *web* dell'Autorità comune di controllo) una serie di istruzioni, in italiano e in inglese, con l'indirizzo della divisione N.SIS dove rivolgere direttamente le istanze, cui si aggiunge l'indicazione di alcune modalità operative (come quelle concernenti la sottoscrizione, la necessità di copia di un documento di riconoscimento, l'indicazione di un recapito e così via), nonché la previsione dei presupposti per un successivo reclamo all'Autorità garante. Sono efficaci anche le procedure di coordinamento con altre autorità di protezione dei dati perché la correzione delle informazioni, in alcuni casi, presuppone una nostra cooperazione con il Garante di altri paesi.

Segnalo alla vostra attenzione, con estrema rapidità, due ultime circostanze. La prima è che, il 27 maggio, così come avete già ricordato in altre occasioni, è stato sottoscritto l'accordo Schengen *plus*, che pone interrogativi molto stimolanti sul piano europeo, posto che un gruppo di paesi ha sottoscritto un altro accordo, che si affianca a questo, che prevede ulteriori forme di cooperazione e specificità: sarà interessante vedere che tipo di effetto tutto questo potrà avere rispetto alla costruzione del SIS II. Sarà una soluzione che manterrà una sua specificità e non farà storia o si tratterà di qualcosa che, invece, potrà dispiegare una qualche influenza relativamente a questo processo in atto in tutti i paesi?

Da ultimo, l'Autorità comune di controllo e il gruppo *ex* articolo 29 di Bruxelles hanno potuto constatare con soddisfazione, per la prima volta, un nuovo diverso atteggiamento delle istituzioni europee rispetto alla protezione dei dati.

Nella scorsa legislatura, avevamo avuto un maggiore rapporto con il Parlamento europeo. A partire da questa legislatura l'impronta data dal vicepresidente della

Commissione Frattini ha prodotto i suoi frutti. Sul sito *web* della Commissione europea è presente il testo dell'ampio discorso che il vicepresidente ha tenuto il 20 dicembre in occasione di un incontro chiesto con tutte le autorità comuni di controllo, riunite congiuntamente e appositamente: Europol, Dogane, Eurojust, Schengen.

In questa circostanza, il vicepresidente Frattini ha preso un formale e apprezzato impegno in vista di una cooperazione più stretta per giungere, rapidamente, ad una nuova generazione di regole sulla protezione dei dati che siano più semplificate per quanto riguarda gli aspetti di carattere formale, più attente ai diritti ma, soprattutto, protese a dare un contributo al bilanciamento tra prevenzione-repressione dei reati e diritti che, in passato, è stato troppo collegato al tema della *privacy*. Con la codificazione del diritto alla protezione dei dati personali, oggi, lo scenario è cambiato; non è più il solo valore della riservatezza ad essere in gioco quanto la completezza delle informazioni e la loro reale disponibilità, dovendosi evitare di duplicare inutilmente i dati.

Quindi, in conclusione, siamo veramente molto disponibili a livello di Autorità comune di controllo per giungere rapidamente ad una codificazione europea dei diritti di protezione dei dati — una sorta di decalogo di sacri principi — e, sotto questo profilo, non possiamo non accogliere con soddisfazione l'iniziativa del Consiglio dell'Unione il quale, prima di chiedere alla Commissione di definire in modo chiaro l'armonizzazione fra VIS, SIS II ed Eurodac, la sollecita a formulare, per ottobre (cioè, un mese prima), una proposta di codificazione sulla protezione dei dati, individuando regole uniformi che, a prescindere dal fatto che esista una Convenzione o che vi siano scambi bilaterali di informazione tra uffici di polizia, portino a concordare sempre sulle stesse norme.

Questo sarà l'appuntamento più importante dopo quello del SIS II ed, in questa sede, vedremo come potrà funzionare il principio di disponibilità di cui parla il programma dell'Aja.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Buttarelli per la sua completa ed interessante esposizione. Sicuramente inseriremo nella nostra analisi quei dati che, per limiti ovvi di tempo, non ha potuto esporci ma che saranno di grande utilità al nostro lavoro.

Mi ha fatto piacere sentire nelle sue parole il peso del ruolo di chi deve garantire la *privacy*, senza trovare nei suoi discorsi quella forma di integralismo che ogni tanto si sente e che, in momenti come questi, rischia di essere addirittura prevalente rispetto a valori ben più importanti come la sicurezza delle persone e la libertà; quindi, sentir parlare di diritti è certamente importante, ma è altrettanto rilevante il bilanciamento che credo tenga conto di quelle che sono le minacce dei nostri tempi.

FRANCESCO MORO. Mi ha molto preoccupato il fatto che esistano oltre 400 mila *alias*; quindi, a tal proposito vorrei sapere se siano già allo studio meccanismi volti ad evitare che questi possano interferire nelle libertà di soggetti che, pur ritenendosi persone dabbene, possono essere coinvolte perché qualcun altro è entrato nel proprio mondo.

Inoltre ho notato che dalle sue parole traspare la preoccupazione di aver creato quasi un « mostro », nel senso che troppe volte siete costretti a difendervi da intromissioni da parte di altre autorità che vogliono utilizzare, gestire ed appropriarsi dei dati in vostro possesso per altri scopi; è chiaro, infatti, che molte autorità (l'Europol, Schengen ed ora con l'introduzione del mandato di cattura europeo anche la magistratura) vogliono entrare nel sistema per i loro compiti investigativi. Naturalmente la libertà ha il suo prezzo, ma non vorrei che i primi individui ad essere colpiti da questi strumenti fossero le persone libere; quindi, ritengo che questi dispositivi debbano essere governati correttamente perché altrimenti potrebbero ritorcersi su chi vive liberamente.

GIOVANNI BUTTARELLI, *Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali*. Il dato dei 400 mila *alias*

ovviamente si riferiva all'Europa e non riguarda soltanto l'Italia; inoltre, la mole di questo dato testimonia anche l'efficienza dei sistemi di polizia che annotano queste informazioni per poter poi seguire eventuali utilizzi abusivi dello stesso nome indebitamente utilizzato. Il fatto che si sia tenuta traccia di queste situazioni non ha però precluso una azione europea volta a creare meccanismi immediati di garanzia per la persona il cui nome sia stato indebitamente utilizzato. Nella grandissima parte dei casi si trattava di cittadini extracomunitari, ma questa circostanza ovviamente non diminuisce in alcun modo l'esigenza di una particolare attenzione. Le decisioni dell'Autorità comune di controllo hanno portato ad individuare un meccanismo che conduce, senza pregiudizi concreti, a tutelare la persona il cui nome è stato indebitamente utilizzato. Ci risulta, però, che questo dato sia in diminuzione e ciò dimostra che si è riusciti anche ad individuare di più, accertando meglio l'identità delle persone, il soggetto nei cui confronti adottare con cognizione di causa un provvedimento di respingimento.

Tutti noi siamo di fronte ad un processo che si è sviluppato nel corso di venti anni in diverse sedi giuridiche, sia convenzionali, sia del primo o del terzo pilastro, che ha visto varie modifiche del trattato dell'Unione. A tale proposito devo dire che gli stessi tecnici a volte fanno fatica a seguire in qualche caso il percorso che, descritto in termini sostanziali, si esaurisce in pochi minuti, ma visto dal punto di vista giuridico è molto più complesso. Questa esperienza di venti anni, molto intensa e laboriosa, è però servita; se si riuscisse a tradurre in qualche cosa di concreto il programma dell'Aja, ci dirigeremmo verso un sistema di informazione europea che guarda al principio della disponibilità come ad un principio di efficienza, cerca di adottare gli stessi *standard* per le diverse informazioni e non è timoroso del fatto che, magari, le informazioni siano in luoghi differenti; quindi, attraverso la interoperabilità e l'armonia degli *standard* conduce ad una effettiva disponibilità pratica. Altrimenti, invece, ci

sarebbe il rischio di avere solo una impalcatura protettiva di diritti — perché si tratta comunque di tante informazioni — o di prevedere solo procedure molto farraginose — con una cooperazione giudiziaria e di polizia articolata in mille rivoli — e, quindi, di non avere né un piano soddisfacente per i diritti né un'efficienza di tale cooperazione. Il programma dell'Aja rappresenta la scommessa di questa legislatura che è proprio quella di armonizzare; quindi, se si riuscirà a fare un salto di qualità, grazie anche al fatto che siamo sostanzialmente agli inizi della « legislatura » comunitaria, potremo forse arrivare a semplificare il tutto e cercare di andare oltre quella prima cooperazione che c'è stata fino ad ora.

PRESIDENTE. Oggi in Italia il 75 per cento dei clandestini non entra via mare, ma si introduce nel nostro paese con un regolare visto che poi si lascia scadere. Una integrazione del VIS con il SIS II dovrebbe dare qualche ulteriore possibilità o qualche garanzia per meglio monitorare il fenomeno?

Alcuni presidenti di regioni governate dal centro-sinistra stanno fermamente e ripetutamente chiedendo la chiusura dei centri di permanenza temporanea previsti originariamente dalla legge Turco-Napolitano e poi inseriti, così come erano, nella legge Bossi-Fini. Questi centri, che servono ad identificare i clandestini che non vogliono dare le proprie generalità, sono stati la premessa affinché l'Italia potesse accedere agli accordi di Schengen. La loro eventuale chiusura porterebbe il nostro paese fuori da quell'area e, di conseguenza, saremmo estromessi dal sistema SIS e poi dal SIS II. Qual è il suo giudizio tecnico rispetto ad un eventuale impossibilità di utilizzare SIS e SIS II?

GIOVANNI BUTTARELLI, *Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali*. Sul primo punto devo dire che il 13 luglio di quest'anno proprio il Consiglio dell'Unione ha dedicato un apposito punto alla priorità di questa integrazione tra VIS e SIS II. Non c'è alcun

dubbio sulla circostanza che questo passo debba esser fatto e rapidamente. Aggiungo anche che nel documento del 20 giugno 2005 dell'Autorità comune di controllo si pone in evidenza il ruolo che hanno le segnalazioni *ex* articolo 96 e vi è uno stimolo per un approfondimento che riguarda anche il nostro paese. Certamente sapete che alcuni Stati come l'Italia hanno adottato una soluzione normativa secondo la quale l'efficacia della misura di espulsione decorre dal momento in cui si ha certezza che la persona ha lasciato il territorio nazionale; quindi, i cinque o dieci anni che siano decorrono da quella data.

Questo pone un problema di coordinamento con la disciplina dell'accordo di Schengen che prevede una temporaneità delle iscrizioni e delle segnalazioni e, più precisamente, l'obbligo di verificare periodicamente la congruità e l'attualità di alcune segnalazioni. Le nostre autorità di polizia sono impegnate in questo senso nel difendere anche una specificità della situazione italiana che, geograficamente parlando, comporta una maggiore esposizione a flussi di persone; quindi, ci saranno degli sviluppi per verificare proprio come armonizzare a livello europeo le norme nazionali che individuano un *dies a quo* per la decorrenza della misura di espulsione e quelle della convenzione che prevedono, invece, la temporaneità delle segnalazioni e l'obbligo di una verifica periodica delle attualità.

Per quanto riguarda il secondo punto, tutti i paesi membri della Convenzione hanno preso l'impegno nel portare avanti attivamente le misure del sistema d'informazione Schengen e tutte le parti stanno cooperando attivamente per incrementare tale sistema. Ciò comporta una non negoziabilità di interventi nazionali che incidono sull'armonia del sistema e sull'aggiornamento delle informazioni esistenti, nonché sull'efficacia delle misure di contrasto dell'immigrazione. La tematica non è regolata soltanto da quell'accordo, ma ci sono altri impegni che riguardano la politica europea dell'immigrazione. La disciplina che abbiamo in esame ci induce a

guardare in una prospettiva europea alcune questioni di carattere specifico a livello nazionale. Il contesto di carattere giuridico europeo è comunque molto chiaro.

Il sistema della segnalazione e della verifica dei dati è tale che ogni paese deve avere un efficace sistema di contrasto dell'immigrazione, ma al tempo stesso di verifica amministrativa dei presupposti.

PRESIDENTE. Mi scusi, vorrei sapere se ho ben capito. Lei ha detto che il SIS II sarà il sistema di informazione e di polizia più grande al mondo. Il fatto di non potervi accedere sarà drammatico per il nostro paese?

GIOVANNI BUTTARELLI, Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali. Se sarà un sistema efficiente, come prevedo, non credo che sia una scelta intelligente quella di non aderirvi. Non credo nemmeno sia possibile aderire alla Convenzione soltanto in parte, sottraendosi ad una parte specifica, come il sistema di informazione. Le attuali parti della Convenzione Schengen, che riguardano da un lato la cooperazione extra e, dall'altra, quella intra SIS sono legate strettamente tra loro.

CIRO ALFANO. Vorrei scusarmi con il dottor Buttarelli per il ritardo. Si parla tanto di Schengen. Al di là del sistema di controllo delle frontiere, oggi si parla di lotta al terrorismo. Credo che una maggiore attenzione al sistema SIS II possa essere di aiuto in questa lotta, per cui tale sistema andrebbe valorizzato.

GIOVANNI BUTTARELLI, Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali. È chiaro che, nel momento in cui parliamo di prevenzione e di repressione di reati che incidono in maniera

così immediata nella vita della collettività, non possiamo non essere attenti. Le porto un'esperienza concreta. Il regolamento comunitario di cui ho parlato, entrato in vigore poche settimane fa, ha portato ad anticipare già da un mese le nuove funzioni del SIS per la parte relativa al terrorismo, sebbene questo tipo di impianto fosse destinato, piuttosto, ad essere sviluppato in un momento successivo da Europol, da Eurojust, e soprattutto, dal futuro sistema di informazione Schengen II.

Anticipando il percorso, si è riusciti a modificare l'attuale Convenzione, dando una base giuridica a quel sistema di scambio di informazioni che prima non aveva una base giuridica legittimità. Questo regolamento rappresenta sicuramente una opportunità in più perché ha introdotto un sistema efficiente di scambio e di comunicazione di informazioni.

Ci sono inoltre alcuni interventi, apparentemente riguardanti la criminalità comune, che possono essere applicati al terrorismo. Per fare un esempio, la seconda decisione da me citata, relativa alla mappa dei veicoli oggetto di furto, testimonia l'importanza di un sistema che permette di effettuare dei controlli così permeanti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Buttarelli per la sua disponibilità e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 14 settembre 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

