

comunitaria della Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri, delle Comunità europee, con processo verbale, siglata a Dublino il 15 giugno 1990, ratificata in Italia con legge 24 dicembre 1992, n. 523 ed entrata in vigore in Italia il 1° settembre 1997. Tale entrata in vigore porta alla disapplicazione delle disposizioni dell'articolo 1 e del capitolo 7, titolo II della Convenzione Schengen come previsto nel Protocollo relativo alle conseguenze dell'entrata in vigore della Convenzione di Dublino al riguardo di determinate disposizioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

Il *titolo III* — articoli da 39 a 91 — stabilisce norme comuni in materia di lotta al terrorismo, al traffico illecito di stupefacenti ed alla criminalità organizzata, secondo il criterio per cui la libera circolazione dev'essere temperata da un coordinamento in materia di polizia e sicurezza. Anche il titolo III è suddiviso in capitoli, che trattano dei seguenti argomenti:

cooperazione tra forze di polizia (cap I): è sancito un impegno, nei limiti della legislazione nazionale e delle rispettive competenze, alla reciproca assistenza tra servizi di polizia ed è disciplinato il diritto all'inseguimento nel territorio del paese confinante della persona colta in flagranza di taluni reati;

assistenza giudiziaria in materia penale (capitolo II): il capitolo integra le precedenti convenzioni europee in materia di assistenza giudiziaria;

applicazione del principio *ne bis in idem* (capitolo III): è esclusa la possibilità di sottoporre a procedimento penale una persona già giudicata con sentenza definitiva per gli stessi fatti in altro paese contraente. Viene fatta salva la possibilità, in virtù della quale, all'atto della ratifica della Convenzione, un paese contraente possa dichiarare di non essere vincolato al suddetto principio in determinati casi;

estradizione (capitolo IV): anche tale capitolo mira a completare le norme di convenzioni europee esistenti in materia;

trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali (capitolo V): sono previsti meccanismi atti a garantire la continuazione dell'esecuzione della pena di cittadini di un paese contraente che si spostano in altro paese contraente;

stupefacenti (capitolo VI): è istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare i problemi connessi alla repressione della criminalità in materia di stupefacenti. Le parti contraenti assumono inoltre una serie di impegni per quanto riguarda la repressione di tale reato all'interno di ciascun paese;

armi da fuoco e munizioni (capitolo VII): è previsto l'impegno all'adeguamento delle legislazioni nazionali in materia alle norme stabilite dal presente capitolo. In particolare sono definite le armi proibite e quelle soggette ad autorizzazione o dichiarazione. È quindi disciplinato il rilascio delle autorizzazioni ed è istituita in ciascun paese un'autorità incaricata dello scambio di informazioni.

Il *titolo IV* — articoli da 92 a 119 — istituisce e disciplina uno schedario informatizzato, chiamato Sistema d'informazione Schengen (SIS), costituito da un'unità centrale con sede a Strasburgo e da diramazioni in tutti gli Stati contraenti. Su segnalazione delle parti, nel sistema vengono inseriti dati riguardanti le persone ricercate per l'arresto ai fini dell'estradizione, gli stranieri segnalati ai fini della non ammissione, le persone scomparse e quelle sotto protezione, i testimoni, le persone ricercate ai fini di una notifica di sentenza penale o che debbono scontare una pena. Anche questo titolo è suddiviso in capitoli:

istituzione del SIS (capitolo I): sono stabiliti i criteri generali di funzionamento del Sistema;

gestione ed utilizzazione del SIS (capitolo II): sono precisate le modalità con cui vanno effettuate le segnalazioni ed i dati richiesti a seconda della fattispecie;

protezione dei dati personali e sicurezza dei dati nel quadro del SIS (capitolo III): sono posti i principi cui le legislazioni degli Stati contraenti debbono conformarsi al fine di assicurare un adeguato livello di protezione delle persone nei riguardi del trattamento automatizzato dei dati a carattere personale.

Con il compito di verificare la corretta esecuzione delle disposizioni della Convenzione per quanto riguarda l'unità di supporto tecnico del Sistema informativo Schengen (SIS) è stata inoltre istituita l'*Autorità di controllo comune* che dispone anche di competenze più generali in materia di protezione dei dati. Tale organo si compone di due rappresentanti di ogni singola autorità di controllo nazionale. L'Autorità di controllo comune è stata insediata a partire dal 26 marzo 1995, data a partire dalla quale, come già detto precedentemente, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha avuto applicazione. Occorre peraltro ricordare che, al fine di creare un centro di coordinamento che garantisse l'osservanza delle regole in materia di protezione dei dati in occasione del loro progressivo inserimento nel SIS da parte di alcuni Stati, un'Autorità di controllo comune provvisoria era stata insediata già a partire dal 1992. Tale organo di carattere provvisorio ha svolto delle funzioni preparatorie a quelle attribuite all'Autorità di controllo comune ufficiale. L'Autorità di controllo comune, oltre al compito di sorveglianza sull'Unità di supporto tecnico, svolge un ruolo di consulenza e di armonizzazione delle prassi e delle dottrine nazionali nell'ambito del funzionamento del Sistema informativo Schengen. L'Autorità di controllo comune è dotata di un proprio regolamento interno ed elegge al suo interno un Presidente e un vicepresidente.

Il *titolo V* — articoli da 120 a 125 — tratta della circolazione delle merci, ponendo norme tese ad alleggerire o eliminare i controlli alle frontiere interne, controlli che dovranno essere trasferiti all'interno dei singoli Stati. È inoltre rafforzata la cooperazione doganale anche attraverso lo scambio dei funzionari di collegamento.

Il *titolo VI* — articoli da 126 a 130 — riprende il tema della protezione dei dati di carattere personale per stabilire, come ulteriore

garanzia, la subordinazione della trasmissione dei dati all'esistenza di una autorità nazionale con funzioni di controllo.

Il *titolo VII* — articoli da 131 a 133 — istituisce un Comitato esecutivo, all'interno del quale ogni Paese ha diritto ad un seggio. Il Comitato è composto, a seconda della volontà degli Stati, da un rappresentante dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno o di grazia e giustizia e si riunisce generalmente due volte ogni sei mesi. La Presidenza è esercitata a rotazione per un periodo di sei mesi, anche se, sulla base di accordi tra Stati, è possibile che essa duri un anno.

Esiste inoltre un *Gruppo centrale*, formato da rappresentanti degli Stati membri, che tiene riunioni mensili, con il compito di preparare i lavori del Comitato esecutivo e dal quale dipende un apposito *Comitato di orientamento SIS*.

Infine, il Comitato esecutivo ha creato una serie di *Gruppi di lavoro*, composti da rappresentanti delle amministrazioni delle Parti contraenti, per facilitare le decisioni del Comitato nei diversi settori strategici dell'Accordo (Gruppo Stupefacenti, Gruppo Trattati, Gruppo SIS, Gruppo Asilo e Gruppo Visti).

Il *titolo VIII* — articoli da 134 a 142 — contiene le disposizioni finali. In particolare è stabilita la supremazia del diritto comunitario sulle norme della Convenzione e sono poste le condizioni per sostituire le disposizioni della Convenzione in presenza di convenzioni concluse tra i membri delle Comunità europee. È infine prevista la possibilità per tutti gli Stati membri CEE di divenire parte della Convenzione.

## 2.2. — *Condizioni formali e sostanziali per l'entrata nello spazio Schengen.*

La sottoscrizione degli accordi di Schengen da parte dei vari Stati non costituisce l'unica condizione richiesta per l'ingresso nello spazio di libera circolazione delle persone e delle merci.

Occorre differenziare l'entrata in vigore degli accordi dalla loro applicazione, distinguendo, pertanto, le condizioni formali dalle condizioni sostanziali per l'entrata nello spazio Schengen.

Mentre sotto il profilo formale l'ingresso nell'area Schengen dipende esclusivamente dal deposito degli strumenti di ratifica dell'Accordo e della Convenzione di applicazione, che implica l'entrata in vigore dello stesso sotto il profilo sostanziale la relativa applicazione è condizionata alla decisione unanime del Comitato Esecutivo il quale è deputato a verificare, oltre l'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato interessato, il rispetto dei seguenti requisiti richiesti per l'ingresso sostanziale nell'area Schengen:

controllo efficace delle frontiere esterne;

la realizzazione di un N-SIS (National SIS) (vedasi capitolo 3);

la cooperazione nelle politiche sul diritto di asilo;

l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di visti (vedasi capitolo 5);

l'esistenza di una legislazione nazionale sulla protezione dei dati personali secondo i criteri dell'Accordo di Schengen (vedasi capitolo 3);

il rispetto delle disposizioni di Schengen in materia di stupefacenti;

l'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali (vedasi capitolo 4).

### 2.3. — *L'applicazione degli Accordi negli altri Stati firmatari.*

L'Accordo di Schengen e la relativa Convenzione, inizialmente firmati dalla Francia, dalla Germania e dai tre paesi del Benelux, sono stati successivamente sottoscritti da Italia (27 novembre 1990), Spagna (25 giugno 1991), Portogallo (25 giugno 1991), Grecia (5 novembre 1992), Austria (28 aprile 1995) e, nel dicembre 1996, da Danimarca, Finlandia e Svezia. Nello stesso dicembre 1996 la Norvegia e l'Islanda hanno firmato un accordo di cooperazione che ha conferito a tali Paesi lo *status* di membri associati visto che non fanno parte dell'Unione Europea.

Benché sottoscritta inizialmente nel 1990, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen è divenuta operativa solo a partire dal 26 marzo 1995 ed esclusivamente in sette Paesi membri (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Portogallo).

Occorre subito precisare che — a norma dell'articolo 2, 2° comma, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, secondo cui ciascuno Stato membro può « per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale » derogare temporaneamente alla soppressione dei controlli alle frontiere interne — la Francia già a partire dal momento dell'entrata in applicazione della Convenzione, ha conservato controlli ad alcune frontiere interne, ritenendo essenziale una simile decisione per fronteggiare l'emergenza terroristica.

Relativamente agli altri Stati firmatari, l'operatività degli accordi di Schengen subentrerà a decorrere dal 26 ottobre 1997 per l'Austria, la Grecia e l'Italia con una differenza, però, tra la posizione dell'Austria e della Grecia da una parte e dell'Italia dall'altra.

L'operatività dell'Accordo di Schengen per la Grecia e per l'Austria è condizionato al deposito della ratifica dell'adesione dei suddetti Stati da parte della Francia e, esclusivamente per la Grecia, anche da parte dei Paesi Bassi.

Il Comitato Esecutivo nella prossima riunione prevista per il 7 ottobre 1997, dovrà verificare, pertanto, la conclusione delle procedure di ratifica degli strumenti di adesione della Grecia e dell'Austria avendo dichiarato — nel Comunicato finale della Riunione del Comitato Esecutivo Schengen tenutasi a Lisbona il 24 giugno 1997 — la ferma intenzione di vedere applicata la Convenzione in Grecia ed in Austria prima della fine del 1997.

2.4. — *Ratifica degli Accordi da parte dell'Italia e ragioni del ritardo nella loro applicazione.*

Il nostro Paese si avvicinò al gruppo Schengen inizialmente attraverso un dialogo con la Francia che agiva in qualità di mandataria dei cinque Paesi dell'Accordo e, successivamente, con una richiesta di adesione formale, che veniva accolta a condizione che: 1) l'Italia accettasse *in toto* l'*acquis* di Schengen; 2) l'ingresso dell'Italia non fosse causa di un rallentamento dei lavori; e soprattutto 3a) si introducesse il visto per la Turchia e per gli Stati del Maghreb; 3b) si firmasse un accordo per la restituzione all'Italia dei clandestini entrati nel territorio di Schengen attraverso il nostro Paese; 3c) si rinunciasse alla riserva geografica in favore dell'Europa dell'Est per l'accoglimento dei profughi.

L'accettazione delle condizioni poste portò l'Italia a partecipare in qualità di osservatore ai lavori per l'applicazione dell'Accordo.

La risposta alla richiesta formale di adesione agli accordi veniva però costantemente rinviata a causa della scarsa fiducia sulle capacità italiane di integrarsi nel sistema Schengen. Destavano perplessità, infatti, le presunte carenze della nostra struttura amministrativa e l'assenza di una legislazione sull'immigrazione. Benché non vi sia uno stretto rapporto di consequenzialità tra l'integrazione nello spazio Schengen e il tema dell'immigrazione, non si può non notare — come sarà meglio precisato nel capitolo 5 — che la normativa sull'immigrazione contribuisce ad elevare il livello di fiducia degli Stati partner nei confronti dell'Italia soprattutto in relazione alle misure adottate per fronteggiare i flussi immigratori clandestini. Non può, pertanto, meravigliare la coincidenza della emanazione della « legge Martelli » (decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) — legge con cui l'Italia ha risposto alle due condizioni poste per la propria adesione, quale l'introduzione di visti dalla Turchia e dagli Stati del Maghreb e la rinuncia alla riserva geografica a favore dell'Europa per quanto concerne l'accoglimento dei profughi — con la conclusione del negoziato di adesione dell'Italia a Schengen avvenuta a Parigi con la firma della Convenzione e dell'Accordo il 27 novembre 1990.

Il Parlamento italiano ha autorizzato con legge 30 settembre 1993, n. 388 la ratifica dell'adesione dell'Italia agli Accordi di Schengen.

La legge n. 388 del 1993 oltre alla ratifica dei citati atti internazionali, contiene una serie di norme finalizzate ad adeguare la legislazione italiana agli impegni assunti con l'adesione all'Accordo. Inoltre, la legge individua le autorità competenti a svolgere funzioni di raccordo per diverse procedure; vengono modificate, poi, alcune disposizioni della legge n. 399 del 1990 (legge Martelli) in materia di titoli di ingresso; viene istituito un Comitato parlamentare di controllo incaricato di esaminare l'attuazione ed il funzionamento dell'Accordo (vedi capitolo 2).

Essendo intervenuto per l'Italia il deposito di tutte le ratifiche da parte degli altri Stati membri, la Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio scorso. L'operatività dell'Accordo è stata però per lungo tempo impedita sia dall'assenza in Italia di una legislazione sulla protezione

dei dati personali, che il nostro Paese si era impegnato ad emanare all'atto di adesione all'Accordo di Schengen nel 1990, sia dalla mancata realizzazione degli adempimenti relativi al sistema di informazione nazionale, al suo adeguamento al Sistema d'informazione centrale Schengen a Strasburgo ed al suo collegamento con Ambasciate, Consolati e valichi di frontiera esterni. Occorreva, inoltre, adeguare le infrastrutture aeroportuali alle esigenze di separazione fisica dei passeggeri provenienti dai voli intra-Schengen da quelli provenienti dai voli extra-Schengen. Non si poteva, poi, non rilevare l'assenza di una legislazione sull'immigrazione adeguata sotto il profilo dell'ammissione e dell'espulsione di cittadini di Paesi terzi.

#### 2.5. — *Il processo di adeguamento dell'Italia alle condizioni imposte da Schengen.*

Colmando ritardi di anni, l'Italia ha realizzato le condizioni necessarie per la sua integrazione nell'Accordo di Schengen.

L'assenza di una legislazione sulla protezione dei dati personali è stata superata adempiendo, così, a quanto previsto dalla Convenzione del 1990 che, all'articolo 117, prevede che ogni Paese firmatario si impegni a introdurre al proprio interno delle disposizioni necessarie per raggiungere un livello di protezione dei dati di natura personale almeno uguale a quello derivante dai principi della Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981. Tale Convenzione, la cui ratifica è stata autorizzata dalle Camere ormai dal 1989, con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, non aveva ancora completato il proprio *iter* di deposito degli strumenti di ratifica, poiché l'Italia non aveva ancora adempiuto all'impegno, previsto inderogabilmente dalla stessa Convenzione, di adottare una disciplina nazionale sulla tutela dei dati informatici. Con l'approvazione della legge 31 dicembre 1976, n. 675, recante tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, l'ostacolo in questione è stato rimosso.

La seconda debolezza dell'Italia era relativa alla partecipazione al Sistema di informazione Schengen (capitolo 3). L'articolo 92 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen prevede — come enunciato nel paragrafo 1.1. — che sia creato un sistema comune di informazione costituito da una Sezione nazionale, istituita presso ciascuno Stato e incaricata di istituire e gestire un archivio di dati su base nazionale, e da una Unità di supporto tecnico con sede a Strasburgo e con il compito di gestire un archivio di dati con il quale sia garantita l'identità e quindi l'omogeneità degli archivi nazionali mediante la trasmissione in linea delle informazioni. Il SIS ha l'obiettivo di garantire, grazie ai dati disponibili per il suo tramite, la sicurezza e l'ordine pubblico ed altresì l'attuazione della Convenzione nell'ambito della circolazione delle persone. Le difficoltà relative al collegamento della Sezione nazionale del SIS con l'Unità centrale di Strasburgo sono state superate con il caricamento dei dati dell'Italia a partire da luglio 1997.

Per quanto riguarda le infrastrutture aeroportuali, poi, l'Italia ha provveduto ad adeguarle alla necessità di una separazione dei voli intra Schengen da quelli extra Schengen (vedi paragrafo 4.3.).

Non inferiori sono stati i progressi compiuti in materia di immigrazione se si considera che il Governo ha presentato in Parlamento un disegno di legge sul tema che assume rilevanza ai fini della piena integrazione nello spazio Schengen relativamente alle misure adottate per contrastare il fenomeno dei clandestini, in modo da garantire un'efficace sintonia tra la libera circolazione delle persone e le esigenze di sicurezza.

#### *2.6. — Il calendario previsto per la piena applicazione degli Accordi rispetto all'Italia.*

Lo sforzo compiuto dall'Italia per adeguarsi alle condizioni imposte da Schengen è stato riconosciuto a Lisbona nella riunione del Comitato esecutivo del 24 giugno 1997 durante la quale è stata confermata l'integrazione piena dell'Italia nel Sistema di informazione Schengen per il 26 ottobre prossimo.

Aderendo ad una richiesta degli altri Stati, l'Italia aveva acconsentito nella riunione dello stesso Comitato esecutivo tenutasi nel Lussemburgo nel dicembre 1996 ad integrarsi nel sistema Schengen insieme all'Austria e alla Grecia. In tale occasione fu però precisato — e successivamente confermato a Lisbona nell'aprile 1997 — che l'Italia sarebbe entrata improrogabilmente nell'area Schengen il 26 ottobre 1997, anche in via prioritaria rispetto ad Austria e Grecia, prescindendo così dalle eventuali difficoltà che si fossero presentate per l'integrazione di questi altri due Paesi.

Nella riunione del Comitato Esecutivo del 24 giugno la Presidenza portoghese ha riconosciuto — come già precisato — il processo di adeguamento compiuto dall'Italia confermando così l'ingresso della stessa nel sistema Schengen a partire dal 26 ottobre sotto il profilo dell'integrazione nel SIS.

Dubbi, invece, sono emersi da parte delle delegazioni degli altri Stati (soprattutto tedesca e olandese) sul rispetto delle condizioni relative ad un controllo e ad una sorveglianza efficaci alle frontiere esterne in Italia. Si è giunti così ad una soluzione di compromesso che ha rinviato alla successiva riunione del Comitato Esecutivo (prevista per il 7 ottobre 1997) la decisione del Comitato sull'ingresso dell'Italia nel Sistema Schengen a partire dal 26 ottobre, anche sotto l'aspetto delle infrastrutture aeroportuali e del controllo alle frontiere esterne. Al fine di poter rispettare la scadenza prefissata (26 ottobre) il 17 luglio 1997 si è tenuto ad Innsbruck un vertice dei Capi di Governo dell'Italia, della Germania e dell'Austria per predisporre le modalità definitive dell'abolizione dei controlli di frontiera.

Nella riunione del 7 ottobre 1997 il Comitato Esecutivo, prendendo atto dei progressi compiuti, ha deliberato l'ingresso dell'Italia nello spazio Schengen sia relativamente al SIS sia relativamente alle infrastrutture aeroportuali.

### 3. — IL RUOLO DEL COMITATO PARLAMENTARE E L'INDAGINE CONOSCITIVA.

#### 3.1. — *Composizione e compiti del Comitato parlamentare di controllo.*

La legge di ratifica degli Accordi di Schengen (legge 30 settembre 1993, n. 388) ha previsto, accanto alle disposizioni immediatamente attuative dei due trattati, l'istituzione di un Comitato parlamentare incaricato di « esaminare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen » (articolo 18).

Il Comitato è composto da dieci deputati e da dieci senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei Deputati in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari.

A norma dell'articolo 18, 4° comma, il Comitato esamina i progetti di decisione, vincolanti per l'Italia, pendenti innanzi al Comitato esecutivo contemplato dal titolo VII della Convenzione di applicazione. A tal fine, per il tramite del rappresentante italiano, che può chiedere il rinvio della decisione ex articolo 132 della stessa Convenzione, il Comitato ha il potere di esaminare il progetto di decisione e di esprimere, entro quindici giorni dalla data di ricezione, un parere di carattere vincolante.

Tali attribuzioni consentono pertanto al Parlamento di intervenire, oltre che con una funzione di controllo, con una penetrante funzione di indirizzo politico nei processi decisionali di Schengen che riguardino espressamente l'Italia, favorendo inoltre un controllo specifico sull'operato del Governo in sede di Comitato esecutivo.

Non si può non sottolineare la peculiarità della funzione consultiva attribuita al Comitato parlamentare: la legge parla espressamente di un « parere vincolante » introducendo, così, un elemento di novità nel raccordo Parlamento-Governo.

La vincolatività del parere induce a riconoscere infatti una funzione di codecisione al Comitato parlamentare nel processo di attuazione della Convenzione di Schengen per i progetti relativi all'Italia. Tale ruolo sostanziale riconosciuto all'organo parlamentare non deve però essere interpretato come un limite posto alla libertà del Governo all'atto della negoziazione in sede di Comitato esecutivo. Al contrario la vincolatività della decisione parlamentare rafforza la posizione dell'Esecutivo che, al tavolo dei negoziati, potrà far valere il sostegno parlamentare irrobustendo, pertanto, la posizione dell'Italia.

Si tratta di un raccordo particolare che, pur se si discosta dalla tradizionale impostazione del rapporto tra Parlamento ed Esecutivo che di norma configura il controllo politico in via successiva e non preventiva e comunque non di carattere vincolante, si giustifica alla luce della natura costituzionale dei principi su cui incide l'Accordo di Schengen, principi tutti racchiusi nella prima parte della Costituzione.

Si tratta, dunque, di operare nel contesto internazionale su temi che non concernono soltanto interessi nazionali contingenti, ma che coinvolgono grandi questioni di principio e di tutela a garanzia anche del singolo individuo. Poiché i diritti inviolabili sono coesenziali rispetto alla forma di Stato vigente, l'intervento vincolante dell'organo parlamentare, cioè di un soggetto costituzionale che ha carattere,

attribuzioni e capacità rappresentative diverse da quelle del Governo, si pone non solo a garanzia di tale coesistenzialità, ma appare più idoneo ad effettuare quel bilanciamento di interessi che si richiede quando si incide su diritti fondamentali. Il Comitato è chiamato pertanto a verificare se a fondamento di eventuali norme limitative dei diritti in questione vi siano altri interessi costituzionalmente meritevoli di tutela in modo da assicurare la «ragionevolezza» della decisione.

L'importanza e la delicatezza della funzione riconosciuta al Comitato spiegano la rilevata opportunità di avviare, con deliberazione 17 aprile 1997, un'indagine conoscitiva sullo stato di applicazione in Italia della Convenzione di Schengen, al fine di acquisire — come recitano i Regolamenti della Camera (articolo 144) e del Senato (articolo 48) — informazioni e notizie senza che tale attività conoscitiva diventi strumento di censura politica e di imputazione di responsabilità.

Durante lo svolgimento della sua attività il Comitato ha rilevato la necessità che venga garantito in modo puntuale e costante il raccordo tra il Parlamento e il Governo. Occorre, pertanto, dare piena attuazione all'articolo 18 della legge di ratifica che, prevedendo la già illustrata funzione consultiva del Comitato, richiede un tempestivo intervento dell'Esecutivo, deputato ad inviare al Parlamento i progetti di decisione del Comitato esecutivo vincolanti per l'Italia.

Solo assicurando la funzionalità del rapporto Parlamento-Governo si è in grado di superare le perplessità sul deficit democratico che sembra caratterizzare le decisioni sull'attuazione degli accordi di Schengen: perplessità sicuramente arginabili qualora si consentisse all'organo parlamentare di esercitare la sua funzione tipica attraverso la quale si dovrebbe costituire la decisione preliminare che fornisce l'oggetto del successivo provvedimento che l'attua.

### 3.2. — *Cenni sulle modalità di controllo parlamentare sull'applicazione degli Accordi di Schengen negli altri Paesi firmatari.*

La questione di un maggiore controllo operato dai singoli Parlamenti nazionali in relazione alla partecipazione all'Accordo di Schengen ed alla Convenzione di applicazione si riconnette alla questione più generale del deficit democratico che, caratterizzando il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea, riguarda soprattutto i profili per i quali la cooperazione tra i paesi membri è affidata alla dimensione intergovernativa.

In occasione dell'ultima Conferenza interparlamentare sul seguito dell'Accordo di Schengen, che si è svolta a Lussemburgo nel dicembre 1995 (la prossima conferenza si svolgerà nell'autunno 1997), la questione dell'insufficienza del controllo parlamentare in relazione all'applicazione dell'Accordo di Schengen è stata denunciata da più parti. Nel corso dei lavori della Conferenza interparlamentare emergeva la constatazione circa la difficoltà di organizzare un controllo efficiente da parte dei singoli Parlamenti nazionali. Nel corso della Conferenza interparlamentare sono state avanzate proposte volte sia alla creazione di un organismo interparlamentare, sia all'istituzione da parte di ciascun Parlamento nazionale di un apposito organismo ristretto

deputato al controllo parlamentare sull'applicazione dell'Accordo di Schengen. Soltanto l'Italia ha provveduto in tal senso, mentre in Olanda funzioni di controllo sull'applicazione dell'accordo di Schengen sono state attribuite alla Commissione giustizia del Parlamento olandese.

Non si può non segnalare, poi, che il controllo parlamentare sul funzionamento dell'Accordo di Schengen potrebbe essere — come si legge nella risoluzione A4-0014/97 del Parlamento europeo sul futuro di Schengen — notevolmente migliorato grazie all'istituzione di un gruppo di concertazione permanente composto da rappresentanti delle Commissioni competenti dei Parlamenti interessati.

Il Comitato parlamentare intende attivarsi al fine di incentivare la costituzione di un simile organismo interparlamentare che assume un rilievo sempre più decisivo in vista della « comunitarizzazione » dell'Accordo di Schengen e della Convenzione di applicazione, sancita dal Trattato di Amsterdam approvato lo scorso giugno ed in attesa di essere formalmente siglato.

Si tratta di un aspetto che — come si chiarirà nel capitolo 6 — è destinato a modificare sostanzialmente le prospettive di controllo effettuato dai competenti Parlamenti nazionali.

La comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen implicherà sicuramente un coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale con conseguente potenziamento del controllo democratico sulla politica perseguita in tema di libera circolazione delle persone. È giusto, però, che in attesa dell'integrazione di Schengen nel quadro europeo le funzioni tipiche di un organo rappresentativo in vista della realizzazione del quadro legislativo e dell'espletamento dei controlli in ordine all'attuazione degli accordi di Schengen siano svolte dai vari Parlamenti nazionali che necessitano però di un punto di raccordo che potrebbe ben essere rappresentato dal gruppo di concertazione di cui parla la risoluzione del Parlamento europeo e della cui istituzione il Comitato intende farsi promotore.

#### 4. — IL SISTEMA DI INFORMAZIONE SCHENGEN.

##### 4.1. — *Descrizione generale del Sistema.*

Il Sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla Convenzione di Schengen.

Il SIS, avvalendosi delle informazioni in esso contenute e conformemente alle disposizioni della Convenzione, ha l'obiettivo sia di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, sia di assicurare l'applicazione delle disposizioni sulla circolazione delle persone. Conseguentemente, il SIS deve consentire di identificare le persone e gli oggetti segnalati, di conoscere le motivazioni della ricerca, di determinare le azioni da effettuare prioritariamente assicurando nel contempo l'incolumità del personale incaricato di effettuare il controllo.

Il SIS è costituito da una sezione nazionale presso ciascun Paese aderente all'accordo (indicata nel seguito come N-SIS) e da un'unità di supporto tecnico situata a Strasburgo (ed indicata nel seguito come C-SIS). Ciascuna struttura (sia N-SIS che C-SIS) possiede una copia identica della base informativa. La base informativa del C-SIS costituisce il riferimento di tutto il sistema. È proprio il C-SIS che coordina e controlla l'aggiornamento in tempo reale di tutte le altre basi informative a partire dalla richiesta di un N-SIS.

Il meccanismo di aggiornamento delle basi informative del SIS ha il funzionamento di seguito illustrato:

un N-SIS chiede di effettuare un aggiornamento nella base informativa (nuovo inserimento, variazione di un dato esistente, cancellazione) trasmettendo la richiesta al C-SIS;

il C-SIS effettua un controllo formale della richiesta (non essendo possibile presso il C-SIS effettuare nessuna operazione sostanziale — neppure di visualizzazione — sui dati) e, se il risultato è positivo, aggiorna la propria base informativa;

il C-SIS diffonde l'aggiornamento a tutti gli N-SIS.

L'operazione di aggiornamento di tutte le basi informative degli N-SIS viene garantita con tempi complessivi inferiori ai 5 minuti.

Il sistema informatico del C-SIS è costituito da un sistema di produzione e da un sistema indipendente dedicato alle sole prove. Gli elaboratori hanno tutti sistema operativo Unix configurato per un livello di sicurezza C2. La trasmissione delle informazioni da e per gli N-SIS avviene utilizzando il protocollo X.400 su linee cifrate da apposite apparecchiature. Il nucleo principale del sistema è costituito dal sistema di gestione delle informazioni basato sul prodotto Oracle. Sui dati così memorizzati operano le specifiche applicazioni che si fanno carico, tra l'altro, dell'interazione uomo-macchina.

Il C-SIS, pur non prevedendo allo stato soluzioni di *disaster recovery*, è certamente pensato per offrire un'alta affidabilità e disponibilità di servizio nel suo funzionamento 24h/24 e 7gg/7. Infatti, è assicurata la completa ridondanza delle apparecchiature di esercizio (sistema elaborativo duplicato con la memorizzazione dei dati su dispositivi in *mirroring*), lo *switch* automatico su linee di sicurezza a fronte della caduta delle linee principali, gruppi di continuità con segnalazione di problemi di alimentazione e così via.

Per quanto riguarda la struttura degli N-SIS, va detto che essi, oltre che una struttura tecnica direttamente incaricata della gestione della base informativa, comprendono un ufficio S.I.RE.N.E. (*Supplementary Information Request at National Entry*) con il compito di mettere in collegamento le autorità giudiziarie e di polizia di un Paese con i loro colleghi stranieri al fine di acquisire le informazioni ulteriori non disponibili nella base informativa del N-SIS. Gli Uffici S.I.RE.N.E., pur non espressamente contemplati nella Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen, sono riconducibili — secondo una possibile interpretazione — all'articolo 108 della stessa.

Per esemplificare il ruolo della base informativa N-SIS e quello dell'Ufficio S.I.RE.N.E., ipotizziamo che da una prima interrogazione

rivolta al Sistema dall'operatore di frontiera emerga che la persona che chiede di entrare nel territorio nazionale, e quindi nello spazio Schengen, sia « segnalata » (1); in questo caso, verrà rivolta una seconda interrogazione (per via telefonica, per fax o per posta elettronica) (2) agli Uffici S.I.R.E.N.E., che forniranno il « supplemento di informazione » richiesto.

#### 4.2. — *Il N-SIS Italiano.*

La struttura tecnologica del N-SIS italiano è essenzialmente corrispondente a quella del C-SIS essendo costituita a sua volta da elaboratori con sistema operativo Unix e gestore delle informazioni Oracle. Tale soluzione viene però integrata con quella del preesistente centro elaborazione dati (CED) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza basato su mainframe IBM in ambiente MVS, CICS e TPX. Gli inserimenti di dati nazionali nel SIS si innescano proprio a partire da una transazione effettuata nell'ambiente mainframe.

Il N-SIS dipende dal Ministero dell'interno e coinvolge nel suo funzionamento il Ministero di grazia e giustizia e il Ministero degli affari esteri (rappresentanze diplomatiche).

Coerentemente alla struttura di ogni altro N-SIS, anche quello italiano è integrato da un Ufficio S.I.R.E.N.E., dipendente dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale di Polizia criminale. Si tratta in sostanza di una struttura operativa che impegna il personale delle tre forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza) in funzione 24 ore su 24.

È da segnalare, inoltre, che esiste una stretta collaborazione tra gli Uffici S.I.R.E.N.E. ed il Ministero di grazia e giustizia, che ha costituito all'interno della Direzione affari penali Ufficio II, l'Unità Schengen. Questa Unità si occupa di trattare le richieste di arresto provvisorio, ai fini dell'articolo 95 della Convenzione, provenienti dalle Procure generali e le trasmette agli uffici S.I.R.E.N.E. per il successivo inserimento nel SIS. La Divisione S.I.R.E.N.E. è in collegamento con tale Unità per la concertazione di qualunque problematica relativa a segnalazioni attive o passive che richiedono un pronunciamento dello stesso Ministero o dell'Autorità giudiziaria competente. I dati ex articolo 95 della Convenzione tengono già conto della rispondenza delle segnalazioni all'ordinamento giuridico dei Paesi contraenti.

Un aspetto particolarmente delicato, in relazione alla legge sulla protezione dei dati personali, è rappresentato dal tipo e dalla qualità delle informazioni che gli Uffici S.I.R.E.N.E. possono di fatto trattare.

Da un punto di vista complessivo, si può qualificare il Sistema SIS, affiancato dalla rete degli Uffici S.I.R.E.N.E., come un sistema di controllo con competenza territoriale sullo spazio Schengen. Così

---

(1) Si tratta delle persone di cui agli articoli da 95 a 99 della Convenzione (quanto agli oggetti sono quelli di cui agli articoli 99 e 100 della Convenzione stessa).

(2) Attualmente gli Uffici S.I.R.E.N.E., sul piano tecnico-operativo, si avvalgono della stessa rete informatica del SIS; è prevista però a breve (entro la fine del 1997) la realizzazione di una rete autonoma.

inteso, il Sistema SIS integra nell'ambito Schengen le funzioni svolte su scala globale dall'Interpol.

#### 4.3. — *Il processo di integrazione dell'Italia nel SIS.*

Occorre premettere che, affinché un Paese firmatario degli Accordi di Schengen sia integrato a livello operativo nello spazio di libera circolazione delle persone ed inserito, quindi, in primo luogo, nel Sistema informativo Schengen, sono necessarie alcune condizioni per così dire « preliminari » ed altre « sostanziali ». Quanto alle prime, occorre aver ratificato l'Accordo e disporre di una legge nazionale sulla protezione dei dati personali: l'esistenza di queste due condizioni permette l'avvio di una prima fase di integrazione consistente nel caricamento dei dati dei Paesi (attualmente 7) tra cui gli Accordi Schengen sono già operativi sul SIS nazionale, senza però che essi siano di fatto utilizzabili per gli utenti finali (per esempio, gli operatori dei singoli posti di frontiera) fin quando non siano realizzate anche le condizioni « sostanziali ». Queste ultime consistono nel deposito della ratifica da parte di tutti gli Stati tra cui è operativo l'Accordo di Schengen, elemento questo che, sul piano politico e sostanziale, ricordando che gli accordi di Schengen si fondano sul principio dell'unanimità, si traduce nel consenso complessivo all'integrazione di un nuovo Paese nello spazio Schengen.

Sul piano operativo l'adempimento di queste condizioni « sostanziali » permette l'avvio di una seconda e « definitiva » fase di integrazione nel Sistema di informazione Schengen, consistente nel *caricamento dei dati nazionali sul C-SIS* di Strasburgo e nell'utilizzazione effettiva su tutto il territorio nazionale e presso le sedi consolari e le rappresentanze diplomatiche dei dati degli altri Paesi.

Quanto all'Italia, per cui sono state soddisfatte sia le condizioni « preliminari » che quelle « sostanziali », terminata una prima fase sperimentale denominata « data loading test » per verificare la congruità e la compatibilità del sistema nazionale con quello centrale di Strasburgo sul piano esclusivamente tecnico, è iniziata il 1° luglio ultimo scorso la prima fase di caricamento dei dati dei 7 Paesi Schengen sul National SIS (che dovrebbe essersi concluso alla fine di agosto) per poi dare avvio alla seconda fase — il caricamento dei dati italiani nel C-SIS di Strasburgo — da concludersi entro il 26 ottobre, data in cui è formalmente prevista l'integrazione dell'Italia nel Sistema informativo Schengen.

Sul piano politico, come su quello operativo, l'integrazione nel SIS è il primo passo verso la realizzazione effettiva di uno spazio di libera circolazione delle persone nello spazio Schengen senza più controlli alle frontiere « interne », in cui sia però garantita la piena sicurezza di quelle « esterne ». Il passo successivo affinché l'Italia entri davvero a pieno titolo nello spazio Schengen sarà costituito dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne. A tal fine il Comitato esecutivo (l'organo di governo degli Accordi Schengen) dovrà assumere — come anticipato al paragrafo 1.3 — una decisione formale che ne stabilisca le condizioni operative (di fatto anche politiche), per l'Italia — come anche per

l'Austria e la Grecia — gli Stati che, a breve, dovrebbero essere integrati operativamente nello spazio Schengen.

4.4. — *La protezione dei dati personali: l'attività dell'Autorità di controllo comune di Schengen.*

4.4.1. — *L'istituzione dell'Autorità di controllo comune.*

L'Autorità di controllo comune di Schengen (ACC), come già ricordato in precedenza, affianca il Comitato esecutivo ai fini del controllo sulla corretta esecuzione delle disposizioni previste dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Se, infatti, al Comitato esecutivo è attribuita in via principale il compito di vigilare sulla corretta applicazione della Convenzione, all'ACC viene attribuita una competenza specifica per quanto riguarda la verifica della corretta esecuzione delle disposizioni della Convenzione per quanto riguarda l'Unità di supporto tecnico del Sistema di informazione Schengen (SIS).

Il titolo IV della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha previsto la creazione di un Sistema di informazione comune come strumento essenziale ai fini dello sviluppo di una efficace cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria in Europa. Il Sistema di informazione Schengen (SIS) è composto dalle Sezioni nazionali istituite presso ogni Stato membro e di una Unità di supporto tecnico, con sede a Strasburgo, che ha il compito di rendere materialmente identici gli archivi implementati dalle sezioni nazionali.

L'istituzione di tale sistema di informazione doveva però essere garantito dalla creazione di una Autorità di controllo comune che agisse sull'esempio di modelli nazionali di autorità di controllo indipendenti già esistenti in questo settore e nel rispetto dei principi di protezione dei dati personali sanciti da testi nazionali ed internazionali (3). Inoltre, tra le condizioni preliminari all'applicazione della Convenzione nei territori dei singoli Stati membri, figurava l'obbligo per ogni Stato di dotarsi, prima di procedere alla trasmissione di dati personali, di una Autorità nazionale di controllo indipendente e di una legge che garantisse la protezione dei dati personali.

La Convenzione delinea una ripartizione di competenze tra l'Autorità di controllo comune e le singole autorità di controllo nazionali per quanto riguarda il controllo del rispetto dei principi definiti in materia di protezione dei dati. Per quanto riguarda il controllo sul sistema di informazione Schengen è infatti previsto che ogni Stato parte debba incaricare un'autorità nazionale di procedere al controllo, in modo indipendente e nel rispetto della legislazione nazionale, dell'archivio della sezione nazionale del Sistema d'informazione Schengen. È quindi compito di tali autorità nazionali accertare il

---

(3) In particolare, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone nei riguardi del trattamento automatizzato dei dati di natura personale e la Raccomandazione R 15 (87) del 17 settembre 1987 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa tendente a regolare l'uso dei dati di natura personale nel settore della polizia.

rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati previste dalla Convenzione e, se del caso, delle disposizioni aggiuntive del diritto nazionale.

#### 4.4.2. — La tutela dei dati personali nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen definisce dei principi minimi in materia di protezione dei dati personali:

sono definite tassativamente le categorie di dati che possono essere registrati nel SIS;

è vietato l'inserimento di informazioni cosiddette « sensibili » (razza, opinioni politiche, confessioni religiose eccetera, eccetera);

vengono individuati i destinatari che possono avere accesso a tali dati;

la duplicazione di tali dati è limitata;

vi è, infine, un obbligo di conservare i dati per una durata determinata; per i dati cancellati è prevista comunque la conservazione per un anno presso l'unità di supporto tecnico di Strasburgo al fine di poter controllare, a posteriori, la loro esattezza e la liceità del loro inserimento nel SIS dei dati cancellati. Oltre all'individuazione di tali principi che devono informare la raccolta di dati nel sistema di informazione Schengen, la Convenzione di applicazione prevede la tutela di una serie di diritti dei cittadini:

il diritto di accesso e di comunicazione (chiunque, in via di principio, può avere accesso alle informazioni contenute nel SIS che lo riguardano);

il diritto di rettifica (ogni persona può far rettificare dati contenenti errori di fatto o errori di diritto che la riguardano);

il diritto di avviare un'azione di rettifica, cancellazione, informazione o indennizzo (chiunque deve poter adire, nel territorio di ciascuna parte contraente, la giurisdizione o l'autorità competente relativamente ad una segnalazione che lo riguarda);

il diritto di chiedere una verifica dei dati (ogni persona ha il diritto di chiedere alle autorità di controllo nazionali di verificare i dati inseriti nel SIS che la riguardano nonché l'utilizzazione che ne viene fatta.)

#### 4.4.3. — Composizione e compiti dell'Autorità comune di controllo.

L'Autorità di controllo comune è composta di due rappresentanti per ogni autorità di controllo nazionale. La scelta dei rappresentanti in seno all'ACC spetta ad ogni autorità nazionale nella persona del suo presidente o direttore. La Convenzione non prescrive la durata del

mandato dei membri dell'Autorità comune di controllo, il mandato è quindi determinato dalle singole autorità nazionali.

L'Autorità di controllo comune si è ufficialmente insediata dopo l'applicazione della Convenzione il 26 marzo 1995. Tuttavia già dal mese di giugno 1992 è stata insediata un'Autorità di controllo comune provvisoria (ACCP) che si è riunita più volte svolgendo un ruolo preparatorio ai compiti svolti dall'Autorità di controllo comune una volta questa ufficialmente insediata. In tal senso le attività dell'ACC costituiscono il completamento dei lavori già avviati in seno all'ACCP.

Oltre al compito alla funzione di controllo sull'attività dell'unità di supporto tecnico di Strasburgo, all'ACC è attribuito un ruolo di consulenza ed armonizzazione delle prassi e delle dottrine nazionali. L'articolo 115, comma 3, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen attribuisce all'ACC i seguenti compiti:

analizzare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere nell'utilizzo del SIS;

esaminare i problemi che possono sorgere durante il controllo indipendente effettuato dalle singole autorità di controllo nazionale;

esaminare le questioni che possono sorgere nell'esercizio del diritto di accesso al SIS;

infine, su un piano più generale all'ACC è attribuito il compito di elaborare proposte armonizzate allo scopo di trovare soluzioni comuni ai problemi esistenti.

All'ACC è attribuita la facoltà di formulare pareri per dirimere casi di disaccordo tra due parti contraenti in merito all'esistenza di un errore di diritto o di fatto in una segnalazione nel SIS. La convenzione prevede che l'ACC elabori relazioni che devono essere trasmesse alle autorità alle quali pervengono le relazioni delle autorità di controllo nazionali. L'ACC deve inoltre essere informata delle misure particolari adottate da ogni Stato membro per assicurare la protezione dei dati in occasione della loro trasmissione a servizi situati al di fuori del loro territorio.

#### 4.4.4. — La questione dell'indipendenza dell'Autorità comune di controllo.

La determinazione di effettive condizioni di indipendenza dell'ACC da parte dei singoli Stati membri è questione che riveste importanza decisiva ed è condizione dell'effettivo operare di un organo, come l'ACC, istituito con il compito prioritario di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone che costituiscono l'oggetto dello scambio di informazioni.

Nonostante l'articolo 115 della Convenzione di applicazione, che istituisce l'ACC, non preveda esplicitamente la sua indipendenza, i suoi membri sono rappresentanti di autorità nazionali incaricate di esercitare in ogni Stato parte, un controllo indipendente sulle sezioni nazionali del SIS. Peraltro, la Raccomandazione R (87) del 17 settembre 1987, richiamata nello stesso articolo della Convenzione di