

Scambi di informazioni al di fuori del SIS

Il Titolo VI della Convenzione (articolo 126 e successivi), intitolato "Protezione dei dati di natura personale", è dedicato alle regole applicabili agli scambi di informazioni che non danno luogo ad una segnalazione nel SIS ma avvengono nel quadro dell'applicazione della Convenzione (v. punti 2.1.b e 2.1.c).

I principi definiti (finalità, limitazione dei destinatari, esattezza dei dati, ...) sono applicabili ferme restando le disposizioni della legislazione nazionale in materia di protezione dei dati, legislazione che disciplina in particolare l'esercizio dei diritti delle persone interessate.

Il controllo del rispetto delle regole enunciate dalla Convenzione è di competenza delle autorità nazionali.

Il ruolo dell'ACC è complementare: l'Autorità di controllo comune può, su richiesta delle Parti contraenti, formulare un parere sulle difficoltà di applicazione e di interpretazione poste da queste regole.

CAPITOLO 3. L'AUTORITÀ DI CONTROLLO COMUNE E LE CONDIZIONI DELLA SUA INDIPENDENZA.

3.1. Composizione dell'Autorità di controllo comune

L'articolo 115, 1° comma della Convenzione stabilisce che l'Autorità di controllo comune (ACC) si compone di due rappresentanti di ogni autorità di controllo nazionale.

La scelta dei rappresentanti in seno all'ACC spetta ad ogni autorità nazionale che, nella persona del suo presidente o del suo direttore, notifica la designazione dei due membri al segretariato dell'ACC e al suo presidente. L'ACC prende atto di tali designazioni.

Poiché le autorità di controllo nazionali non sono strutturate secondo un unico modello (alcune sono organi collegiali, altre no), i loro rappresentanti sono, a seconda dei casi, membri del collegio, commissari o direttori, responsabili o agenti di un servizio o esponenti esterni.

La Convenzione non prescrive la durata del mandato dei membri dell'ACC; sono pertanto le singole autorità nazionali a determinarlo.

L'Autorità di controllo comune è stata ufficialmente insediata dopo la messa in applicazione della Convenzione il 26 marzo 1995. La sua composizione figura in allegato.

Tuttavia, su iniziativa del sig. Faber, commissario per la protezione dei dati del Lussemburgo e suo primo presidente, già nel mese di giugno 1992 è stata insediata, con l'assenso dei ministri Schengen, un'Autorità di controllo comune provvisoria (ACCP). La sua composizione figura in allegato.

In quel momento, diversi Stati-parte, dopo i test tecnici realizzati con dati fittizi, prevedevano di inserire progressivamente nel SIS dati personali reali. Risultava pertanto indiscutibile l'utilità di una concertazione con l'organo comune incaricato di controllare l'osservanza delle regole in materia di protezione dei dati.

L'ACCP, composta di uno o due rappresentanti delle autorità di controllo nazionali dei cinque Stati all'origine degli accordi e di uno o due esperti indipendenti designati dagli Stati aderenti nel territorio dei quali la Convenzione non veniva ancora applicata, ha adottato un regolamento interno provvisorio fondato sulla regola dell'unanimità. L'Auto-

rità provvisoria ha preparato un questionario sulla natura delle regole di protezione dei dati applicabili in ogni Stato Schengen rispetto alla Convenzione e in particolare al SIS ed ha proceduto ad una prima visita dell'unità di supporto tecnico a Strasburgo.

L'ACCP si è riunita 12 volte, tra il 29 giugno 1992 e il 22 febbraio 1995, nei locali del Segretariato Schengen a Bruxelles ed una volta a Strasburgo, il 15 e il 16 marzo 1994.

L'Autorità di controllo provvisoria ha svolto un ruolo di pioniere ed ha facilitato il compito dell'ACC una volta questa ufficialmente insediata. Come indicato nella presentazione dei lavori, le attività dell'ACC costituiscono il completamento dell'opera avviata dall'ACCP.

Poco dopo la sua costituzione L'Autorità di controllo comune si è riunita cinque volte, dal 17 maggio al 15 dicembre 1995, sotto la presidenza del sig. Von Pommer Esche (Germania) per elaborare, in particolare, la versione definitiva del regolamento interno. Il 14 dicembre 1995 l'ACC ha eletto, per un mandato rinnovabile un anno, il suo nuovo presidente (senatore Türk, Francia, membro della CNIL-Commission nationale de l'Informatique et des libertés) e il vicepresidente (sig. Labescat, Portogallo, avvocato, membro della Commissione nazionale per la protezione dei dati).

Il 5 dicembre 1996 il presidente e il vicepresidente sono stati rieletti per un nuovo mandato di un anno.

L'ACC si è riunita 9 volte nel 1996 e 3 volte dall'inizio del 1997. La prima sessione ufficiale si è tenuta a Strasburgo il 10 e l'11 febbraio 1997.

L'ACC ha istituito due gruppi di lavoro. Il primo si è riunito due volte all'Aja e a Parigi, e il secondo quattro volte a Bruxelles e a Madrid.

3.2. Attività dell'ACC

Sebbene il suo compito principale consista nel controllo dell'unità di supporto tecnico del SIS, compito che è la sola a poter esercitare (articolo 115, 2° comma), all'ACC è altresì attribuito un ruolo di consulenza e di armonizzazione delle prassi e delle dottrine nazionali.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ne precisa i compiti nei seguenti articoli.

Articolo 106, 3° comma: l'ACC formula un parere in caso di disaccordo tra due Parti contraenti in merito all'esistenza di un errore di diritto o di fatto in una segnalazione. In tal caso, l'ACC deve essere obbligatoriamente adita dalla Parte contraente che non è all'origine della segnalazione.

Articolo 115, 3° comma:

- l'ACC analizza le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere nell'utilizzo del SIS;
- l'ACC esamina i problemi che possono sorgere durante il controllo indipendente effettuato dalle autorità di controllo nazionali delle Parti contraenti;
- l'ACC esamina i problemi che possono porsi nell'esercizio del diritto di accesso al sistema;
- su un piano più generale, l'ACC elabora proposte armonizzate allo scopo di trovare soluzioni ai problemi esistenti.

Articolo 115, 4° comma: l'ACC elabora relazioni che vengono trasmesse alle autorità alle quali pervengono le relazioni delle autorità di controllo nazionali.

Articolo 118, 2° comma: l'ACC viene informata delle misure particolari adottate da ogni Parte contraente per assicurare la protezione dei dati in occasione della loro trasmissione a servizi situati al di fuori del territorio delle Parti contraenti.

Per quanto riguarda gli scambi di informazioni al di fuori del SIS:

Articolo 126, 3° comma, lettera f): l'ACC può, su richiesta delle Parti contraenti, formulare un parere sulle difficoltà di applicazione e di interpretazione dell'articolo 126 relativo al trattamento dei dati trasmessi, al di fuori del SIS, in applicazione della Convenzione.

In realtà, tra il mese di dicembre 1995 e il mese di marzo 1997, l'ACC ha incentrato i propri sforzi su come ottenere garanzie sulla propria indipendenza e su due compiti ritenuti prioritari (cooperazione tra autorità di controllo nazionali ai fini dell'esercizio del diritto di accesso delle persone al SIS e controllo dell'unità di supporto tecnico).

3.3. Le condizioni dell'indipendenza

Nonostante l'articolo 115 non preveda esplicitamente l'indipendenza dell'ACC, i suoi membri sono i rappresentanti di autorità nazionali incaricate di esercitare, in ogni Stato parte, un controllo indipendente dell'N.SIS. Va inoltre richiamato che la raccomandazione R (87) 15 del 17 settembre 1987 volta a regolamentare l'utilizzo di dati di natura personale nel settore della polizia, esplicitamente citata all'articolo 115 della Convenzione di Schengen, indica (punto 1.1) che l'Autorità di controllo incaricata di vigilare al rispetto dei principi enunciati deve essere indipendente.

L'indipendenza è risultata immediatamente necessaria all'ACC, tanto più che, al momento dell'istituzione dell'ACCP, alcune scelte, come quella di eleggere un presidente piuttosto di adottare, come gli Stati-parti, la regola dei turni di presidenza semestrali, sono state poste in discussione dagli Stati Schengen.

L'ACC ha quindi chiaramente espresso, sin dal suo insediamento, le condizioni della sua indipendenza e, di conseguenza, della sua credibilità e della credibilità degli Stati Schengen.

Tra tali condizioni rivestono particolare importanza l'adozione di un regolamento interno e l'ottenimento di una linea di bilancio propria, subordinato all'elaborazione di un rapporto di attività.

L'adozione del regolamento interno

In occasione dell'elaborazione del proprio regolamento interno, l'ACC ha consacrato la regola dell'elezione del presidente e del vicepresidente, instaurato le regole del quorum e dell'adozione di atti a maggioranza e precisato che i propri membri, gli osservatori, gli esperti e i membri del Segretariato sono tenuti alla riservatezza.

L'ACC ha già chiarito diverse questioni relative alle proprie attribuzioni, alle condizioni necessarie per essere membro o osservatore, alla pubblicità dei propri atti e al ricorso ad esperti quando necessario per l'esercizio delle proprie funzioni.

In un secondo tempo è risultato fondamentale definire alcuni elementi di carattere dottrinale.

Per quanto riguarda i propri compiti, l'ACC ha precisato che era in grado di assolvere, oltre a quelle previste dalla Convenzione, altre missioni relative alla protezione dei dati di natura personale legate all'applicazione della Convenzione.

Ha ricordato che, in conformità del disposto della Convenzione, poteva intervenire d'ufficio o a richiesta di un'autorità di controllo nazionale, di una Parte contraente o di un organo del sistema Schengen.

Dopo un'analisi giuridica della Convenzione, l'ACC ha in seguito precisato che possono essere considerati membri a pieno titolo dell'autorità solo i rappresentanti delle autorità di controllo nazionali degli Stati parte che applicano la Convenzione, che hanno ratificato e che hanno soddisfatto le condizioni preliminari.

L'Autorità di controllo comune ha invece deciso di accogliere, con lo status di osservatori senza voto deliberante, i rappresentanti delle autorità di controllo nazionali o gli esperti indipendenti delle Parti contraenti nel territorio delle quali la Convenzione non è ancora stata messa in applicazione.

Sono membri a pieno titolo dell'ACC dal momento del suo insediamento i rappresentanti delle autorità di controllo nazionali della Germania, del Belgio, della Spagna, della Francia, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi e del Portogallo.

Hanno lo status di osservatori:

- i rappresentanti dell'Italia, paese che aveva depositato gli strumenti di ratifica, salvo due eccezioni, ma che non disponeva di una legge sulla protezione dei dati e di un'autorità di controllo nazionale. La situazione è cambiata dopo l'entrata in vigore il 9 gennaio 1997 della legge 675 del 31 dicembre 1996 relativa alla protezione delle persone e degli altri soggetti riguardo al trattamento di dati di natura personale e dopo l'istituzione il 5 marzo 1997 dell'Autorità nazionale di controllo;
- i rappresentanti dell'Autorità di controllo nazionale austriaca, paese nel quale il deposito degli strumenti di ratifica da parte di tutti gli Stati parte non è ancora stato effettuato. La situazione dovrebbe cambiare tra breve;
- i rappresentanti della Grecia, paese che, dato che la procedura di ratifica non era ancora ultimata, non disponeva di una legge sulla protezione dei dati. La situazione è cambiata dopo il voto della legge sulla protezione dell'individuo riguardo al trattamento dei dati personali del 20 marzo 1997.

Dal mese di marzo 1997 partecipano ai lavori, nella qualità di osservatori, i rappresentanti delle autorità di controllo nazionali della Danimarca, della Finlandia e della Svezia.

Otterranno presto lo status di osservatori anche i rappresentanti della Norvegia e dell'Islanda.

L'ACC ha infatti deciso di emendare, entro la fine del primo semestre 1997, il proprio regolamento interno allo scopo di modificare le condizioni necessarie per ottenere lo status di osservatore.

Per quanto riguarda la pubblicità degli atti, l'ACC ha considerato che le riunioni dovrebbero tenersi a porte chiuse ma ha deciso di determinare di volta in volta i destinatari dei propri atti e di pronunciarsi sulla loro eventuale pubblicità, facendo tuttavia salvo l'articolo 115, 4° comma ai sensi del quale le relazioni dell'ACC vengono trasmesse agli organi ai quali riferiscono le autorità di controllo nazionali. Una tale decisione permette all'ACC di comunicare i propri atti ai vari organi Schengen.

L'ACC ha infine affermato la propria facoltà di istituire gruppi di lavoro e di ricorrere ad esperti. Questa disposizione è stata applicata in occasione del controllo presso il C.SIS nel mese di ottobre 1996.

L'ultima versione del regolamento interno, adottato il 19 ottobre 1995, figura in allegato.

Ottenimento di una linea di bilancio propria

Già il 18 ottobre 1995 l'ACC ha chiesto di ottenere una linea di bilancio per il 1996 che permettesse di svolgere in piena indipendenza le attività di sua competenza. Questa richiesta, esaminata dal Gruppo centrale il mese successivo, non è stata accolta. La stessa domanda è stata reiterata con fermezza il 14 dicembre al Gruppo centrale e in seguito al Comitato esecutivo.

La messa a disposizione di una linea di bilancio si è rapidamente rivelata una questione di principio attorno alla quale le posizioni dell'ACC e degli Stati Schengen, in particolare Francia e Germania, si sono irrigate per tutto il 1996.

In una nota del 4 aprile 1996 relativa ai suoi compiti e al suo programma d'azione, l'ACC ha elaborato un progetto di bilancio all'attenzione del Comitato esecutivo e del Gruppo centrale.

In questo documento l'ACC ricorda che le spese di viaggio dei propri membri per le riunioni di lavoro a Bruxelles continueranno ad essere coperte dalle rispettive autorità di controllo nazionali e chiede:

- la messa a disposizione di un segretariato, in particolare per conservare il registro di tutti gli atti dell'ACC, di sale riunioni e di un servizio di interpretariato e traduzione in tutte le lingue Schengen;

- stanziamenti sufficienti che permettano di ricorrere ad esperti qualora ciò risulti necessario ai fini dell'espletamento dei suoi compiti, in particolare nel caso di una richiesta di parere o di un controllo;

- stanziamenti sufficienti per l'elaborazione di una relazione di attività annuale che illustri l'utilizzo delle risorse;

- il rimborso delle spese di viaggio dei propri membri in occasione della sessione annuale a Strasburgo e, se del caso, di altre missioni specifiche.

Il bilancio complessivo richiesto ammontava a 4.250.000 FB.

Esaminato dai vari organi Schengen tra il 3 luglio 1996 e il 28 gennaio 1997, il progetto di bilancio dell'ACC, dopo ripetuti scambi di lettere, discussioni, riunioni bilaterali informali ed incontri ufficiali, è stato finalmente accettato e, in pratica, adottato dal Gruppo centrale con alcune modifiche, alcune delle quali concordate con l'ACC (soppressione della voce relativa al Segretariato). Va notato che l'ACC ha ricevuto la garanzia, prima di dare il proprio accordo, che i documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni saranno tradotti in tempi soddisfacenti.

Questa decisione è stata annunciata all'ACC il 10 febbraio 1997, vigilia della prima sessione ufficiale a Strasburgo. L'Autorità ha inoltre ricevuto il progetto di bilancio rettificato per un importo di 2.839.950 FB, sottoposto all'approvazione del Comitato esecutivo mediante procedura scritta in marzo 1996.

Il 17 febbraio 1997, il presidente dell'ACC ha informato il Gruppo centrale della viva sorpresa dei membri dell'Autorità nel constatare la soppressione della voce di bilancio relativa alla sessione annuale a Strasburgo ed indicato che l'ACC considerava che il fatto rischiava di pregiudicare lo svolgimento delle sue missioni e il principio stesso della sua indipendenza. Ha tuttavia precisato che l'ACC avrebbe provvisoriamente accettato questo bilancio, fermo restando che questo sarebbe stato oggetto di una valutazione al termine dell'esercizio al fine di esaminare, in particolare, le possibilità di adattamento dei bilanci delle autorità di

controllo nazionali nella prospettiva di coprire, oltre alle spese di viaggio dei rispettivi rappresentanti per le riunioni a Bruxelles, le spese legate a missioni specifiche decise dall'ACC. E' stato inoltre indicato che il bilancio dovrà essere rettificato per tener conto del fatto che cinque nuove delegazioni partecipano ormai ai lavori dell'Autorità di controllo comune.

Il progetto di bilancio richiesto per il 1997 e il progetto rettificato figurano in allegato.

Elaborazione di un rapporto di attività

Nonostante la Convenzione non preveda un tale obbligo, nel mese di aprile 1996 l'ACC ha deciso di elaborare un rapporto di attività annuale. Tale rapporto mira ad illustrare, in modo trasparente, lo svolgimento delle attività e l'esecuzione del bilancio.

Il primo rapporto è in realtà un rapporto biennale a causa delle difficoltà di diverso tipo, ma in particolare finanziarie, incontrate dall'ACC dal momento del suo ufficiale insediamento. In futuro il rapporto sarà annuale.

I primi destinatari di questo rapporto sono il Comitato esecutivo e il Gruppo centrale nonché, ai sensi dell'articolo 115, 4° comma, le autorità di controllo nazionali. Queste sono in seguito incaricate di trasmetterlo alle autorità nazionali e di renderlo pubblico secondo le procedure vigenti per i loro propri rapporti di informazione sul funzionamento del SIS e della Convenzione.

Informazione sul funzionamento della Convenzione

Sin dal 1995 e con maggiore insistenza prima della preparazione della visita di controllo del C.SIS, l'ACC ha ripetutamente chiesto che venissero messi a sua disposizione, per l'esercizio delle sue funzioni, diversi documenti indispensabili per prendere conoscenza dell'applicazione della Convenzione e del funzionamento del SIS. L'ACC ha spesso avuto difficoltà per ottenere tali documenti in tempo utile e, malgrado i ripetuti reclami, alcuni di questi non le sono ancora stati comunicati man mano che venivano elaborati, in particolare quelli del Comitato di orientamento e del Gruppo di lavoro permanente (GLP).

CAPITOLO 4. ATTIVITÀ REALIZZATE DALL'ACC.

La Convenzione prevede che l'ACC formuli pareri o elabori relazioni. Dalla data di messa in applicazione della Convenzione, l'Autorità ha esaminato 180 note e adottato 6 pareri ed un rapporto, salvo il rapporto annuale di attività.

4.1. Attività realizzate

4.1.1. Raffronto tra le regole di protezione dei dati applicabili negli Stati Schengen

Nel 1993, l'ACCP ha deciso di elaborare un questionario destinato a raccogliere informazioni precise in merito alla situazione di ogni Stato Schengen rispetto alle disposizioni della Convenzione in materia di protezione dei dati (questionario SCH/Aut-cont (94) 16 e documento di sintesi SCH/Aut-cont (96) 19).

L'ACC ha completato il documento in alcuni dei suoi punti, in particolare per quanto riguarda le condizioni di esercizio del diritto di accesso in ogni Stato-parte (v. estratto in allegato).

Strumento pratico di diritto comparato, il questionario verte sui testi internazionali e nazionali applicabili in materia di protezione dei dati e, su un piano più generale, di diritti e di libertà delle persone. Il documento è articolato attorno ai seguenti temi specifici: trasparenza (dichiarazione di istituzione dell'N.SIS, pubblicità), fondamento giuridico degli uffici SIRENE e organo centrale competente per l'N.SIS, meccanismi di controllo (composizione e competenze dell'autorità di controllo nazionale), diritti delle persone rispetto al trattamento dei dati che le riguardano (diritto di accesso, di rettifica, di cancellazione, di indennizzo, mezzi di ricorso), misure di sicurezza adottate per gli N.SIS, archivi nazionali utilizzati per alimentare il SIS e autorità abilitate a consultare direttamente il sistema.

Il questionario è destinato ad essere completato da ogni membro a pieno titolo o osservatore. L'Italia e i paesi nordici saranno tenuti a rispondere alle domande nel corso del 1997, nonché la Grecia dovrà rispondere in un secondo tempo, sulla base della recente legge sulla protezione dei dati.

4.1.2. Esame del fondamento giuridico degli uffici SIRENE e del contenuto del Manuale SIRENE

Fondamento giuridico degli uffici SIRENE

Il fatto che la Convenzione non offra uno specifico fondamento giuridico all'esistenza degli uffici SIRENE ha spinto l'ACCP ad invitare le varie delegazioni a precisare se i rispettivi SIRENE erano stati designati, ai sensi dell'articolo 108, per esercitare la competenza centrale per l'N.SIS o se erano il frutto di testi nazionali autonomi e, in tal caso, quale legame li univa all'Autorità centrale.

L'ACCP ha preso atto del fatto che, fatta eccezione per il Belgio, gli Stati che applicano la Convenzione (Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo) non avevano attribuito ai rispettivi uffici SIRENE, sulla base dell'articolo 108, la competenza centrale per l'N.SIS ma avevano creato questi organi sul fondamento di testi nazionali (Francia, Paesi Bassi, Portogallo) o consideravano che i vari testi nazionali relativi alla polizia o relativi alla Convenzione di Schengen costituissero una sufficiente base giuridica per la loro esistenza (Germania, Spagna, Lussemburgo).

L'Autorità di controllo provvisoria ha inoltre constatato che, ad eccezione del Belgio (dipendenza del SIRENE, organo avente competenza centrale per l'N.SIS, dal Ministero della Giustizia) e del Portogallo (dipendenza dell'Autorità centrale, distinta dal SIRENE, dal servizio "Stranieri e frontiere" del Ministero dell'interno), gli Stati Schengen avevano affidato la competenza centrale per l'N.SIS ai servizi di polizia o di gendarmeria e subordinato i rispettivi SIRENE a questi servizi.

L'ACCP ha fatto presente agli Stati parte della Convenzione di Schengen l'importanza, per ragioni di trasparenza, di prevedere la creazione e le attribuzioni degli uffici SIRENE nel testo stesso della Convenzione.

Contenuto del Manuale SIRENE

Tra il 1993 e il 1994 l'ACCP ha avuto modo di esaminare diverse volte il contenuto del Manuale SIRENE.

Si tratta di un Manuale comune agli Stati Schengen che descrive la procedura che deve permettere di trasmettere a un utente che ha avuto una segnalazione positiva ad una consultazione del SIS le informazioni complementari necessarie alla sua azione.

4.1.3. Cooperazione tra le autorità di controllo nazionali

Parere sull'esercizio del diritto di accesso e sulla cooperazione ai fini della verifica dei dati

In forza dell'articolo 115, 3° comma, l'ACC ha adottato un parere sui principi della cooperazione tra autorità di controllo nazionali fondata sull'articolo 114, 2° comma.

La formulazione di tale parere ha permesso di valutare il coordinamento tra le disposizioni relative all'esercizio del diritto di verifica dei dati inseriti nel SIS e l'uso che ne viene fatto e le disposizioni dell'articolo 109 relativo al diritto di accesso.

Il parere è stato comunicato al Comitato esecutivo e al Gruppo centrale nonché alle autorità di controllo nazionali. Queste ultime sono state invitate a costituire un repertorio con gli estremi dei corrispondenti destinato a facilitare la cooperazione.

Prima autorità a cui è stata presentata, il giorno stesso della messa in applicazione della Convenzione, una domanda di diritto di accesso al SIS, domanda seguita da numerose altre domande, la CNIL francese aveva richiamato l'attenzione dell'ACC sulle difficoltà che si pongono per verificare in modo efficace, come previsto nella Convenzione, la pertinenza dell'inserimento dei dati nell'N.SIS da parte di uno Stato-parte.

L'ACC ha in seguito istituito un gruppo di lavoro composto dei rappresentanti tedesco, francese, olandese e belga incaricandolo di esaminare i problemi posti e di proporre una soluzione armonizzata. Il gruppo di lavoro si è riunito due volte in modo informale e il 21 giugno 1996 ha proposto un progetto di parere all'ACC.

Adottato il 26 novembre 1996, questo parere richiama nel suo preambolo il fatto che la Convenzione, nei suoi articoli 109 e 114, opera una distinzione tra il diritto di accesso e di comunicazione e il diritto di chiedere una verifica dei dati e del loro utilizzo.

Il diritto applicabile è il diritto nazionale della Parte contraente nella quale viene presentata la domanda, mentre l'autorità competente per esaminare tali domande è:

- per il diritto di accesso e di comunicazione, il responsabile dell'archivio dei paesi in cui il diritto di accesso è diretto e l'autorità di controllo nei paesi in cui il diritto di accesso è indiretto;
- per il diritto di verifica dei dati e del loro utilizzo, in entrambi i casi l'autorità di controllo.

Quando i dati sono stati inseriti da una Parte contraente diversa da quella nella quale viene presentata la domanda, l'articolo 109 subordina la comunicazione al fatto che la Parte contraente autrice della segnalazione sia stata messa in grado di prendere posizione. L'articolo 114 prevede, dal canto suo, che la verifica avvenga in stretta collaborazione con l'autorità di controllo della Parte contraente autrice della segnalazione.

La cooperazione tra autorità di controllo nazionali è quindi esplicitamente contemplata solo nel caso di una domanda di verifica e l'articolo 114, 2° comma, non prevede una comunicazione all'interessato.

Fatti questi richiami, il parere dell'ACC comporta le seguenti considerazioni.

L'Autorità di controllo nazionale alla quale viene presentata una domanda di diritto di accesso e di comunicazione che comporta una serie di verifiche (diritto francese, belga ...) o alla quale viene direttamente presentata una domanda di verifica può, qualora i dati siano stati inseriti da un'altra Parte contraente, chiedere all'Autorità di controllo di quest'ultima di procedere, in stretta collaborazione, al controllo dei dati. Una tale richiesta non libera l'Autorità di controllo richiedente dalla propria competenza né modifica il diritto applicabile all'esame della domanda.

L'Autorità di controllo nazionale richiesta procede alle verifiche sollecitate dall'Autorità richiedente. Quest'ultima fornisce all'Autorità richiesta tutti gli elementi in suo possesso utili ai fini della verifica.

In esito a tali verifiche, l'Autorità di controllo richiesta trasmette all'Autorità di controllo richiedente tutte le informazioni raccolte.

Qualora nella sua domanda di cooperazione fondata sull'articolo 114, 2° comma, l'Autorità di controllo richiedente abbia citato l'articolo 109, che prevede che le informazioni inserite nel SIS vengano eventualmente comunicate a colui che le ha richieste, L'Autorità di controllo richiesta allega, nella misura del possibile, il parere del proprio governo in merito alla comunicabilità di tali informazioni.

4.1.4. *Controllo del C.SIS*

Visita dell'ACCP e parere del 18 maggio 1994

Il 16 marzo 1994, l'ACCP ha effettuato una visita presso il sito del C.SIS a Strasburgo. In quel momento il Sistema d'informazione Schengen non era ancora operativo e non ne è stato quindi controllato il funzionamento. La verifica verteva unicamente sugli impianti, l'edificio e i computer.

In esito alla visita, le delegazioni olandese e francese hanno elaborato due rapporti relativi:

- alla protezione fisica (edificio e sito, impianti, protezione fisica degli accessi, protezione contro incendi, inondazioni, furti e vandalismo, organizzazione, procedure ed istruzioni);
- alla protezione operativa (misure e procedure destinate a garantire l'integrità dei dati e a controllare l'accesso agli archivi e alle reti);
- alla protezione organizzativa (gestione, separazione delle funzioni, procedure, responsabilità e competenze);
- alla protezione della continuità del trattamento dei dati (misure e procedure volte a garantire un corretto svolgimento dei processi di trattamento e prevenzione dei danni che potrebbero risultare da un errato svolgimento dei processi).

Una volta esaminati i rapporti, l'ACCP ha considerato che, tutto sommato, le misure e le procedure adottate, soprattutto per quanto riguarda la protezione fisica, erano soddisfacenti alla luce delle prescrizioni dell'articolo 118, 1° comma della Convenzione.

Il 18 maggio 1994 l'ACCP ha tuttavia adottato tre raccomandazioni all'attenzione del Gruppo centrale, affinché questo vigilasse al momento della messa in applicazione della Convenzione:

- alla creazione di una separazione fisica tra gli impianti del C.SIS e quelli del Ministero dell'interno francese collocati nello stesso sito;
- alla conservazione e al trasporto sicuro dei backup di tutti i dati;
- al miglioramento dell'affidabilità dei collegamenti tra il C.SIS e gli N.SIS al fine di escludere o di ridurre sensibilmente i rischi di caduta delle linee.

Il parere dell'ACCP all'attenzione del Gruppo centrale è stato in seguito oggetto di un esame approfondito da parte del Comitato di orientamento le cui conclusioni, adottate dal Gruppo centrale, sono state successivamente portate a conoscenza dell'ACCP il 13 settembre 1994.

Tali conclusioni affermano che le esigenze dell'ACCP vengono soddisfatte grazie ad apposite misure già adottate e che gli sviluppi tecnici attuali e futuri terranno maggiormente conto di tali esigenze.

Controllo dell'ACC, visita dell'11 febbraio 1997 e parere del 27 marzo 1997

Il 26 marzo 1996 l'ACC ha deciso di effettuare, in conformità dell'articolo 115, 2° comma, della Convenzione, una visita di controllo presso il C.SIS.

Il 21 giugno, l'ACC ha istituito a tal fine un gruppo di lavoro, incaricato di effettuare la visita e, preliminarmente:

- di studiare la documentazione tecnica pertinente relativa al C.SIS;
- di definire il tipo di controllo da effettuare;
- di determinare le competenze tecniche degli esperti;

Il gruppo, presieduto dal sig Faber (Lussemburgo) e composto di altri tre membri dell'ACC (sig Von Pommer Esche, Germania, sig. Cueva, Spagna, e sig.ra Carblanc, Francia) e di tre esperti delle autorità di controllo nazionali (sig. Lopez e sig. Perez, Spagna, e sig. Ngo, Francia), si è riunito il 6 settembre presso il Segretariato generale Schengen ed ha sottoposto un progetto di piano di controllo adottato dall'ACC il 12 settembre. Il gruppo di lavoro si è riunito una seconda volta presso il Segretariato Schengen il 2 ottobre per procedere alla ripartizione dei compiti legati alla missione di controllo tra gli esperti e gli altri componenti del gruppo.

Il responsabile del C.SIS e il Gruppo centrale sono stati informati della composizione definitiva del gruppo di controllo il 3 ottobre e lo stesso giorno è stato loro inviato un questionario relativo al C.SIS.

La visita si è svolta durante la settimana del 7 ottobre. La missione di controllo ha avuto termine il 10 ottobre su richiesta delle autorità francesi che hanno chiesto agli esperti del gruppo di cessare le attività in quanto, a loro parere, solo i membri dell'ACC erano abilitati ad effettuare il controllo. Tale decisione ha suscitato l'immediata reazione del presidente dell'ACC e di tutti i suoi membri. Questo incidente è stato all'origine di numerosi incontri tra il Gruppo centrale e l'Autorità di controllo allo scopo di evitare che situazioni di questo tipo si ripetano e, più in generale, di evocare le difficoltà incontrate dall'ACC per ottenere una linea di bilancio propria e per esercitare i propri compiti in condizioni soddisfacenti (v. punto 5.1).

La metodologia seguita dal gruppo di lavoro nell'impostare la visita di controllo è stata la seguente:

- definizione di elenchi di verifica provvisori;
- elaborazione di un questionario destinato ad ottenere informazioni generali sul sistema e i suoi componenti, sulla documentazione, l'organizzazione e la composizione del team di supporto tecnico (exploitation team del C.SIS);
- adattamento degli elenchi di verifica alle caratteristiche specifiche del C.SIS sulla base delle risposte al questionario e della documentazione messa a disposizione sul posto.

La valutazione effettuata dal gruppo di lavoro è stata necessariamente incompleta a causa del gran numero di documenti da analizzare in brevissimo tempo, dell'impossibilità di trasportare ed esaminare copia dei documenti fuori dal centro C.SIS e dal termine prematuro della visita. Di conseguenza, il rapporto del gruppo di lavoro verte unicamente sugli aspetti oggetto di un controllo sufficiente durante la visita tale da permettere, ai sensi della Convenzione ed in particolare del suo articolo 118, una valutazione fondata.

I controlli hanno riguardato i seguenti aspetti.

- a) Controlli generali volti a determinare se l'unità di supporto tecnico del C.SIS ha adottato, utilizza e segue metodi e procedure adeguati perché le sue risorse in materia di tecnologie dell'informazione offrano garanzie ragionevoli sul piano della sicurezza
 - Gestione e organizzazione
 - Struttura organizzativa e separazione delle funzioni
 - Norme, regole e procedure
 - Software dei sistemi
 - Uso delle apparecchiature
 - Sicurezza logica del sistema operativo, del sistema di comunicazione, del sistema di gestione della base dati (SGBD)
 - Sistema di audit del sistema operativo, del sistema di comunicazione e dell'SGBD
 - Sicurezza fisica (sicurezza dell'area e controllo dell'accesso al sito e agli uffici, controllo dell'accesso fisico alle apparecchiature informatiche e alle apparecchiature di comunicazione).
- b) Controlli specifici destinati a verificare che l'archivio C.SIS e le modalità di funzionamento dell'unità di supporto tecnico che ne assicura la gestione siano conformi alle disposizioni della Convenzione.
 - Integrità degli archivi C.SIS e N.SIS (articolo 92, 2° comma)
 - Contenuto (dati inseriti nella base dati, autorità che li inseriscono, identificazione univoca, indicatori di validità, date esistenti)
 - Cancellazione automatica di dati di natura personale (articolo 112, 3° comma)
 - Stati collegati (articoli 117 e 118, 1° comma, lettera f)

- Supporti informatici amovibili (archiviazione, etichettatura, inventario, trasferimento verso la sede di archiviazione fuori dell'area controllata, cancellazione dei supporti riutilizzabili, distruzione dei supporti non riutilizzabili)
- Inserimento dei dati (articolo 118, 1° comma, lettere c) e g)
- Trasporto (articolo 118, 1° comma, lettera h)

La valutazione di questi controlli generali e specifici ha motivato una serie di raccomandazioni del gruppo di lavoro.

Il rapporto del gruppo di lavoro è stato esaminato dall'ACC l'8 novembre ed adottato il 5 dicembre 1996; in seguito è stato trasmesso al Gruppo centrale e alle autorità francesi responsabili dell'unità di supporto tecnico invitandoli a comunicare eventuali osservazioni.

L'11 febbraio 1997 l'ACC ha tenuto la sua riunione annuale a Strasburgo e si è recata sul sito del C.SIS al fine in particolare di permettere a tutti i suoi membri di prendere conoscenza delle modalità di funzionamento del C.SIS e di procedere ad uno scambio di informazioni con i rappresentanti del Gruppo centrale e i responsabili dell'unità di supporto tecnico.

Considerate le varie constatazioni fatte e dopo aver preso atto delle osservazioni degli Stati Schengen, l'ACC ha adottato il 27 marzo 1997 il rapporto definitivo di controllo.

Ha considerato che la Convenzione è rispettata su vari punti, in particolare:

- le misure di sicurezza prese per proteggere gli edifici dove si trova il C. SIS sono soddisfacenti;
- la base di dati contiene solo dati inseriti dalla Parti contraenti in virtù degli articoli 92.3 e 113.2;
- la base di dati contiene solo i dati personali previsti dall'articolo 94.3 della Convenzione;
- l'utilizzazione degli indicatori di validità è conforme all'articolo 94.4.

Ha invece ritenuto che i seguenti cinque punti meritano di essere evidenziati e accompagnati da proposte di raccomandazioni.

1. Gli archivi delle Parti contraenti della Convenzione non sono identici. Gli archivi di Francia e Lussemburgo presentano un numero sostanziale di differenze rispetto agli archivi degli altri paesi; tali differenze sono state evidenziate nel mese di aprile 1996 e, a distanza di sei mesi, non sono ancora state corrette.

La procedura attualmente applicata per individuare le differenze tra gli archivi risulta inadatta: la sua frequenza (semestrale) e la sua durata di realizzazione (diversi mesi) non permettono di rilevare e rettificare rapidamente le differenze osservate.

Le spiegazioni addotte per giustificare le differenze evidenziate tra gli archivi grazie alle procedure di raffronto tra le basi dati (differenze in termini di concezione delle basi dati) hanno come conseguenza una sistematica violazione (a causa della concezione stessa di tali basi) del disposto dell'articolo 92, 2° comma. A differenza di quanto previsto da questo articolo, infatti, gli archivi delle Parti contraenti non possono mai essere "materialmente identici".

2. E' stato constatato che, in assenza di un audit esterno che valuta il livello richiesto di sicurezza per il sistema informatico, i responsabili dell'unità di supporto tecnico hanno deciso di adottare un certo li-

vello di sicurezza; che tuttavia le misure tecniche richieste per garantire questo livello di sicurezza non erano sempre attuate e che le regole prestabilite erano insufficientemente precise e insufficientemente diffuse.

3. Troppe persone beneficiano di un profilo massimo (super utente) che permette loro di accedere e di modificare il contenuto di qualunque file del sistema informatico (sistema di gestione, base di dati e rete) e d'inibire ogni traccia della loro azione.

4. Le funzioni di tracciatura che permettono di verificare a posteriori le azioni effettuate da vari utenti, indipendentemente dal loro profilo (data, ora, terminale, identificatore dell'utente, tipo di azione) non sono realizzate in modo soddisfacente.

5. E' stata rilevata una sicurezza insufficiente nella gestione e nel trasporto dei supporti magnetici in cui sono conservati i dati del SIS.

L'ACC ha così fatto le seguenti raccomandazioni.

1. Procedere ad un'analisi completa delle differenze individuate tra i file degli N.SIS e il C.SIS e proporre azioni che permettano di eliminare rapidamente tali differenze al fine di evitare che non si riverifichino in futuro.

Modificare la procedura di raffronto dei file in modo che le eventuali differenze presentate dal contenuto dei file nazionali possano essere individuate e corrette rapidamente.

2. Fare procedere ad una certificazione ITSEM/ITSEC e applicare le misure di sicurezza raccomandate; per lo meno garantire al minimo il livello di sicurezza previsto.

3. Limitare l'accesso privilegiato al sistema al minimo possibile; un conto "super utente" permette di effettuare ogni tipo di operazioni sui dati della base, senza alcuna restrizione.

4. Attivare sistematicamente le funzioni di tracciatura che permettono di verificare a posteriori tutte le operazioni effettuate sul C.SIS.

5. Ricorrere in modo sistematico a metodi di crittaggio qualora i dati debbano essere conservati su supporti magnetici.

Considerato che l'articolo 118 è applicabile ad ogni N.SIS e al C.SIS presi separatamente, l'ACC ha infine insistito sulla necessità di completare il controllo del C.SIS con un controllo di ogni N.SIS realizzato su basi tecniche identiche, al fine di dare una valutazione globale pertinente del rispetto da parte di tutti gli Stati Schengen delle disposizioni della Convenzione relative al SIS.

4.1.5. Parere sul progetto pilota relativo ai veicoli rubati

Il 10 febbraio 1997, il Gruppo centrale ha trasmesso all'ACC una domanda di parere proveniente dal Gruppo I "Polizia e sicurezza", relativa alla partecipazione dei Paesi non integrati nel SIS ad un progetto pilota sui veicoli rubati.

Dopo aver preso conoscenza del fatto che il progetto in questione mirava a permettere ai paesi non integrati nel SIS di consultare il sistema per il tramite dei rispettivi funzionari di collegamento, l'ACC ha chiesto informazioni supplementari in merito al tipo di informazioni scambiate e alle modalità di trasmissione.

Una volta ricevute le informazioni supplementari, il 7 marzo 1997 l'ACC ha formulato un parere nel quale ribadisce che:

- le informazioni relative alla marca, al tipo, al colore e alle caratteristiche tecniche del veicolo non costituiscono dati di natura personale se non sono riconducibili al numero di targa, al proprietario o al conducente del veicolo;

- gli scambi di informazioni di polizia provenienti da archivi nazionali tra Stati Schengen integrati nel SIS e Stati Schengen nei quali la Convenzione non è stata messa in applicazione sono disciplinati, tramite i meccanismi di cooperazione bilaterale o multilaterale, dalle legislazioni nazionali di protezione dei dati di natura personale e il loro controllo incombe alle autorità di controllo nazionali.

L'ACC ha ritenuto che, in conformità degli articoli 101 e 126, 1° comma, della Convenzione, le informazioni direttamente o indirettamente nominative registrate nel SIS non sono accessibili e non possono essere consultate direttamente dalle autorità delle Parti contraenti nel territorio delle quali la Convenzione non è stata messa in applicazione.

4.1.6. Parere sull'accordo di cooperazione relativo alla contestazione delle infrazioni stradali e all'esecuzione delle relative sanzioni pecuniarie

Il 10 febbraio 1997 il Gruppo centrale ha sottoposto all'ACC una domanda di parere proveniente dal Gruppo III "Cooperazione giudiziaria" relativo ad un progetto di accordo sulle infrazioni al codice della strada.

Il testo prevede, da un lato, l'accesso alle informazioni e ai dati che figurano nei registri della motorizzazione delle Parti contraenti e, d'altro lato, un sistema di notifica diretta e di cooperazione ed un'esecuzione effettiva ad opera di ogni Stato parte delle decisioni dell'Autorità di un'altra Parte contraente, salvo in determinati casi nei quali l'applicazione di una sanzione pecuniaria è limitata od esclusa.

Il progetto si fonda sulla dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato del 19 giugno 1990 ai sensi della quale le Parti contraenti si impegnano ad avviare o proseguire discussioni in vari settori, tra cui quello della contestazione delle infrazioni al codice della strada e della reciproca esecuzione delle sanzioni pecuniarie.

Il progetto di accordo costituisce uno strumento di diritto internazionale, distinto ma complementare alla Convenzione di Schengen, in cui si fa esplicito riferimento al capitolo VI relativo alle norme di protezione dei dati applicabili in caso di trasmissione di informazioni non inserite nel SIS.

Dopo aver esaminato le disposizioni relative alla protezione dei dati previste nel progetto di accordo, nel marzo 1997 l'ACC ha formulato un parere nel quale chiede di integrare o esplicitare i seguenti principi:

- il diritto di qualsiasi persona di esigere la rettifica o la cancellazione di dati che la riguardano contenenti errori di fatto o di diritto;
- il principio della cooperazione tra autorità di controllo nazionali di cui all'articolo 128, 1° comma, della Convenzione, ai fine di garantire i diritti di accesso, rettifica e cancellazione;
- la competenza dell'ACC a formulare pareri sugli aspetti generati relativi alla protezione dei dati di natura personale derivanti dall'applicazione dell'accordo.

4.2. Attività in corso

Le principali attività avviate dall'ACC e ancora in corso sono le seguenti.

4.2.1. Guida sui diritti delle persone nei confronti del SIS

Avendo constatato che le disposizioni della Convenzione di Schengen relative alla protezione dei dati di natura personale e, in particolare, al diritto di accesso al SIS sono poco conosciute, l'ACC ha deciso di far elaborare un opuscolo destinato al pubblico per informare le persone dei loro diritti e per dar loro le informazioni pratiche necessarie.

L'ACC ha deciso di dedicare parte del proprio bilancio, nel 1997, alla realizzazione e alla diffusione di questa guida in tutte le lingue Schengen presso le sedi consolari, gli aeroporti e le amministrazioni nazionali.

4.2.2. Interpretazione dell'articolo 102, 2° comma relativo alla duplicazione dei dati SIS per fini tecnici

L'articolo 102, 2° comma, prevede che i dati inseriti nel SIS "possono essere duplicati soltanto per fini tecnici, sempreché l'operazione sia necessaria per la consultazione diretta da parte delle autorità nazionali (...)".

Su richiesta della Commissione per la tutela della vita privata belga, l'ACC ha aperto, sulla base di questo articolo, una riflessione sull'interpretazione dei concetti di "duplicazione per fini tecnici" e di "interrogazione diretta", in particolare in riferimento alle modalità di interrogazione automatizzata di cui all'articolo 92. L'ACC ha inoltre iniziato una valutazione delle conseguenze della duplicazione di tutto o di parte di un N.SIS su CD-ROM per permettere la consultazione da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari.

L'esame delle condizioni di applicazione dell'articolo 102, 2° comma, suscita dubbi per quanto riguarda l'aggiornamento dei dati duplicati e la sicurezza delle trasmissioni effettuate verso servizi situati al di fuori del territorio delle Parti contraenti.

Contrariamente al disposto dell'articolo 118, 2° comma, l'ACC non è stata informata delle misure specifiche adottate per garantire la sicurezza dei dati in questo caso e, nel corso del 1997, formulerà un parere sull'applicazione dell'articolo 102, 2° comma, da parte degli Stati Schengen e proporrà una soluzione armonizzata compatibile con le regole di tutela dei dati previste dalla Convenzione.

4.2.3. Interpretazione dell'articolo 103 relativo al controllo dell'ammissibilità della consultazione del SIS

La delegazione tedesca ha richiamato l'attenzione dell'ACC sulle difficoltà riscontrate nell'applicazione dell'articolo 103 della Convenzione relativo alla registrazione, in tutti gli N.SIS, ad opera dell'Autorità competente per la gestione dell'archivio, di ogni decima trasmissione di dati di natura personale.

Poiché l'articolo 103 non distingue tra le categorie di segnalazioni, il controllo dell'ammissibilità della consultazione del sistema deve vertere su tutte le categorie di segnalazioni (articoli da 95 a 100).

L'ACC ha avviato uno studio sulle soluzioni tecniche adottate dai vari Stati parte per dare esecuzione all'articolo 103 e, nel corso del 1997, formulerà un parere sull'interpretazione di questo articolo e raccomanderà l'adozione di una procedura armonizzata.

4.2.4. Interpretazione dell'articolo 102, 1° comma, relativo al principio della finalità dell'uso dei dati inseriti nel SIS

La delegazione tedesca ha inoltre richiamato l'attenzione dell'ACC sulle difficoltà poste, ai sensi dell'articolo 102, 1° comma, dalla conservazione dei dossier relativi ad una segnalazione dopo la cancellazione della stessa.

L'articolo 102, 1° comma, vieta infatti alle Parti contraenti di far uso dei dati registrati ai sensi degli articoli da 95 a 100 per fini diversi dai fini enunciati per ciascuna delle segnalazioni di cui ai detti articoli.

L'Autorità centrale responsabile della sezione tedesca del SIS conserva tuttavia nel sistema nazionale della polizia giudiziaria, dopo l'esecuzione della segnalazione, le segnalazioni SIS che ritiene riguardino criminali che operano su scala internazionale.

Entro la fine del 1997, l'ACC formulerà un parere su questo importante aspetto relativo alla finalità dei dati.

CAPITOLO 5. IL FUTURO.

L'esperienza acquisita e in particolare le difficoltà conosciute per consolidare la propria autorità e la propria indipendenza e per esercitare i propri compiti in condizioni materiali soddisfacenti permettono all'ACC di constatare che è indispensabile una reale trasparenza tra tutti gli organi Schengen perché la Convenzione possa essere applicata in modo effettivo ed efficace.

L'ACC considera inoltre che gli obiettivi della Convenzione, l'allargamento dello spazio Schengen tramite la conclusione di nuovi accordi e la complessità dei meccanismi di controllo delle norme relative alla protezione dei dati giustificano uno sforzo di informazione nei confronti del cittadino.

5.1. Trasparenza nelle relazioni tra organi Schengen

Talune delle difficoltà evocate nella presente relazione avrebbero potuto essere evitate se la Convenzione fosse stata più esplicita in merito alle attribuzioni dell'ACC e alla sua indipendenza budgetaria.

L'ACC desidera quindi che il Comitato esecutivo adotti tre misure semplici destinate a regolare una volta per tutte le difficoltà da essa incontrate nell'esercitare i propri compiti in condizioni soddisfacenti.

Informazione dell'ACC in merito al funzionamento della Convenzione

Per poter esercitare in modo effettivo i propri compiti l'ACC deve poter disporre di informazioni regolari e sistematiche in merito agli obiettivi degli Stati Schengen, in particolare nel concludere accordi complementari, nonché al funzionamento del SIS e alle sue modifiche tecniche prevedibili, quali il progetto SIRENE fase II. L'ACC deve inoltre essere destinataria delle relazioni mensili relative al funzionamento del C.SIS per poter svolgere nel modo più efficace possibile la propria missione di controllo.

Poiché le ripetute richieste di questo tipo sono state esaudite solo sporadicamente e dopo lunghi tempi di attesa, l'ACC insiste perché vengano sistematicamente messe a sua disposizione le informazioni e la documentazione necessarie.