

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

39° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 1997

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE	Pag. 2, 9
BERTONI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)	8
CARUSO Antonino (AN)	2, 6, 7 e <i>passim</i>
MIRONE, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	2, 3, 4 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della seguente interrogazione:

CARUSO Antonino. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* –
Premesso:

che sulla *Gazzetta Ufficiale* del 10 maggio 1997 è stato pubblicato il decreto legislativo 9 maggio 1997, n. 123, con cui il Governo ha, per la prima volta, utilizzato la delega ricevuta dal Parlamento con la legge 31 dicembre 1996, n. 676, per l'integrazione e l'eventuale correzione delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali di cui alla legge n. 675 del 1996;

che l'articolo 3, comma 2, del richiamato decreto legislativo è modificativo dell'articolo 33, comma 1, della detta legge, prevedendo – al contrario di quanto in origine previsto – che il segretario generale dell'ufficio del «Garante per la protezione dei dati personali» possa «essere scelto anche tra magistrati ordinari o amministrativi»;

che ad avviso dell'interrogante la norma in discussione non solo sembra pensata *ad hoc* per un soggetto determinato, ma è anche palesemente esorbitante i limiti della delega conferita al Governo dal Parlamento con la legge n. 676 del 1996, con tutte le risultanti conseguenze in ordine alla sua intrinseca validità,

si chiede di sapere quali siano state le specifiche ragioni che hanno indotto all'introduzione della norma in discussione e quali siano gli ambiti di compatibilità ritenuti opportuni rispetto alla delega ricevuta dal Parlamento.

(3-01035)

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Rileva l'interrogante che la precisazione contenuta nel decreto legislativo 9 maggio 1997, n. 123, secondo cui «il segretario generale dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali può essere scelto anche tra magistrati ordinari o amministrativi», sarebbe esorbitante dai limiti della legge delega 31 dicembre 1996, n. 676.

In realtà, le disposizioni legislative contenute nella legge 31 dicembre 1996, n. 675, non riguardano la sola disciplina di tutela della riservatezza e dell'identità personale, ma comprendono norme attinenti alla composizione e al funzionamento dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati (personale dipendente; consulenti; spese, attività informatica, segreto d'ufficio: articolo 33).

Conseguentemente, la legge delega 31 dicembre 1996, n. 676, autorizza ad intervenire sia sulla disciplina di tutela delle persone, sia su tali profili di organizzazione dell'ufficio, anche perchè un adeguato e sollecito assetto organizzativo dell'ufficio stesso è condizione indispensabile per la funzionalità e l'immediata operatività dell'intera normativa sulla tutela della *privacy*.

Ne è riprova la circostanza che tra le norme integrative ve ne sono alcune che riguardano espressamente lo stato giuridico del personale addetto all'ufficio del Garante (articolo 1, comma 1, lettera *m*), legge n. 676) e il trattamento economico (articolo 1, comma 1, lettera *c*), legge n. 676).

D'altra parte, anche le disposizioni correttive possono riguardare i profili oggetto dell'articolo 33, semprechè, sentito il Garante, la novella si dimostri necessaria, ad esempio, «per assicurare la migliore attuazione» della legge n. 675 (articolo 2, comma 1, lettera *b*), legge n. 676).

È proprio in quest'ottica che il decreto delegato ha previsto una serie di misure attinenti all'ufficio del Garante, misure che hanno riguardato i seguenti aspetti: *a*) lo snellimento delle procedure per il comando del personale amministrativo (articolo 3, comma 3, decreto legislativo citato); *b*) la disciplina delle spese dell'ufficio, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento sull'organizzazione dell'ufficio stesso (articolo 5, comma 3, decreto legislativo citato); *c*) la modifica della denominazione dell'organo-Garante (articolo 3, comma 1, decreto legislativo citato).

Tra questo gruppo di disposizioni figura una norma (articolo 3, comma 2) che ha aggiunto un periodo al citato articolo 33, dando una denominazione («segretario generale») ad una figura apicale, sulla falsariga delle norme legislative o regolamentari vigenti per altre autorità indipendenti, che prevedono il segretario generale (o direttore generale).

Tale figura era esplicitamente prevista dalla scheda tecnica allegata al disegno di legge che poi ha dato vita alla legge n. 675; analoga previsione è inserita nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in fase di emanazione, che deve determinare il contingente di personale addetto all'Ufficio (articolo 33, comma 1, citato).

L'articolo 3 del decreto legislativo 9 maggio 1997, n. 123, nel qualificare la figura su tali presupposti, ha «anticipato» un chiarimento relativo ai soggetti ai quali può essere conferita la predetta funzione.

Pur appartenendo la disciplina organica di tale figura apicale, come dell'intera struttura organica, al regolamento previsto dall'articolo 33, comma 3, della legge n. 675, si è avvertita l'esigenza, peraltro sottolineata dal Garante, di disporre con tempestività, e con adeguata chiarezza sul piano della tecnica legislativa, di una funzione di estrema importanza per l'operatività della nuova struttura, il che – viceversa – si sarebbe avuto non prima di due, tre mesi.

L'articolo 3 del decreto legislativo non «istituisce», quindi, una nuova figura, ma si limita a dare atto in termini ricognitivi di una figura apicale che, oltre ad essere fisiologica per qualunque struttura amministrativa di un certo rilievo (comunque denominata:

segretario generale; direttore generale; direttore; eccetera) è tipica delle autorità indipendenti.

Si osserva, per inciso, che nelle discipline riguardanti tali autorità la figura del segretario generale è talvolta citata dalla legge (è il caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), talaltra dai regolamenti (Garante per la radiodiffusione e l'editoria).

L'interrogante sembra prefigurare un contrasto di principi tra il decreto legislativo n. 123 e la legge n. 675, nella parte in cui menziona i magistrati.

A tale riguardo, va precisato che la legge n. 675, nell'istituire l'organo collegiale di quattro membri, ha dovuto necessariamente indicare (e qualificare) i soggetti componenti il collegio perchè la nomina è operata attraverso un'elezione parlamentare, donde l'esigenza di specificare analiticamente quali potevano essere i soggetti eleggibili ed i relativi requisiti anche con riferimento ai «magistrati in attività di servizio», in analogia con altri casi di elezione parlamentare (esempio: nomina dei componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

Al contrario, sul piano della tecnica legislativa, l'esigenza di menzionare espressamente i magistrati non ricorre nei casi di collocamento fuori ruolo conseguente ad una richiesta o ad un provvedimento adottato nell'ambito della pubblica amministrazione.

Per questa ragione, l'articolo 33, comma 1, della legge n. 675 si limita a prevedere che alle dipendenze del Garante sia posto un ufficio di 45 unità composto esclusivamente di «dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza» (articolo 33, comma 1, legge n. 675).

In tale formulazione, che si riferisce a tutti i pubblici dipendenti, sono compresi i magistrati.

La disposizione che consente il collocamento fuori ruolo dei magistrati presso l'ufficio del Garante è, quindi, l'articolo 33, comma 1, della legge n. 675 (antecedente, cioè, all'integrazione operata con l'articolo 3 del decreto legislativo 9 maggio 1997, n. 123).

La conclusione secondo cui i magistrati sono ricompresi in questo genere di norme è pacifica, ed è stata applicata in numerosi casi, anche per ciò che riguarda i magistrati distaccati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un esempio assai recente può essere ravvisato nel decreto legislativo istitutivo dell'«Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione», il cui articolo 6 prevede che l'AIPA si avvalga, «per lo svolgimento dei propri compiti, di personale dipendente da amministrazioni o enti pubblici».

Proprio sulla base di tale articolo 6, che non menziona i magistrati, il Consiglio superiore della magistratura ha deliberato la scorsa settimana il collocamento fuori ruolo di un magistrato ordinario, il quale è stato distaccato presso l'AIPA.

Anche in precedenza, il Consiglio superiore della magistratura si è attenuto al principio secondo cui il riferimento ai pubblici dipendenti,

per la sua portata generale, comprende i magistrati (deliberazione Consiglio superiore della magistratura del 19 aprile 1978, confermata da una successiva precisazione, sempre del Consiglio superiore della magistratura, in data 4 luglio 1990).

Quanto alle ragioni che hanno indotto il Governo ad una precisazione non indispensabile, occorre chiarire che lo stesso Garante, come confermato dal suo presidente nell'audizione del 5 giugno 1997 dinanzi alla Commissione parlamentare di controllo sulla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, ha rappresentato a più autorità l'esigenza di ribadire espressamente la possibilità già prevista dall'articolo 33 al fine di prevenire eventuali incertezze applicative di tale disposizione, e di precisare che anche la funzione di segretario generale, per la sua specificità, potesse essere affidata anche ad un magistrato ordinario o amministrativo.

Sotto un altro profilo, è bene precisare che la disposizione in questione non crea una riserva nei confronti dei magistrati, ordinari o amministrativi che siano, ma si limita a chiarire che il conferimento della specifica funzione del segretario generale può avvenire, tra gli altri, anche nei confronti dei magistrati.

Successivamente al 9 maggio, il Garante, avvalendosi della propria sfera di discrezionalità, ha indicato un magistrato ordinario.

Nella successiva richiesta di collocamento fuori ruolo al Consiglio superiore della magistratura, il Garante ha motivato tale scelta spiegando le ragioni in base alle quali ha ritenuto necessario avvalersi di un magistrato ordinario nell'ambito delle varie figure pubbliche alle quali può ricorrere.

Il *plenum* del Consiglio superiore della magistratura ha condiviso all'unanimità la scelta, ed ha deliberato il fuori ruolo confermando l'orientamento della Commissione referente secondo cui, «attese le peculiari materie di competenza del Garante per la protezione dei dati personali, le quali oltre a riguardare i diritti fondamentali della persona presentano diverse correlazioni con l'attività giurisdizionale, appare opportuno che a ricoprire l'incarico in questione sia chiamato un magistrato appartenente all'ordine giudiziario». La Commissione aveva anche ritenuto che la richiesta di collocamento fuori ruolo fosse, nel caso di specie, conforme alla circolare emanata dal Consiglio superiore della magistratura sulla durata degli incarichi fuori ruolo, «considerata la natura altamente fiduciaria dell'incarico» conferito all'interessato.

Il decreto legislativo 9 maggio 1997, n. 123, è il primo decreto attuativo della complessa legge-delega 31 dicembre 1996, n. 676.

La delega prevede l'innesto nell'ordinamento e nella stessa legge n. 675 di disposizioni di carattere integrativo (articolo 1) o correttivo (articolo 2).

Le norme di carattere integrativo comprendono disposizioni sull'armonizzazione dello stato giuridico del personale dell'Ufficio del Garante (articolo 1, comma 1, lettera *m*), legge n. 675). Le disposizioni di ordine correttivo possono intervenire ad ampio raggio sulla legge n. 675 e sulle leggi ad essa connesse, al fine – ad esempio – di «assicurarne la migliore attuazione». Il legislatore delegato ha l'unico limite di dove rispettare

i principi e l'impostazione sistematica di tale legislazione, e di interpellare necessariamente il Garante per la protezione dei dati personali (articolo 2, comma 1, lettera *b*), legge n. 676).

In quest'ottica il decreto delegato n. 123 ha introdotto una serie di disposizioni per favorire – come si è detto – la funzionalità dell'ufficio del Garante nella prima fase di attuazione della legge n. 675.

L'inciso che nel decreto legislativo riguarda il segretario generale non è, dunque, la fonte «costitutiva» che autorizza il collocamento fuori ruolo del magistrato e non è, parimenti, la fonte «istitutiva» di una figura di vertice che deve ritenersi, invece, fisiologica in qualsiasi struttura amministrativa, come – ad esempio – quelle di supporto alle autorità indipendenti.

Non vi è, quindi, alcun contrasto di principi tra la legge n. 675 e il decreto delegato n. 123. Sia che si consideri la disposizione in questione come «integrativa» ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 675, sia che la si consideri «correttiva» ai sensi dell'articolo 2 della legge medesima, non vi è dubbio alcuno sulla sua conformità ai criteri di delega e alla stessa legge n. 675.

È rispettato, peraltro, anche l'altro presupposto del decorso del «primo periodo di applicazione della medesima» legge n. 675 (articolo 2, comma 1, lettera *b*), legge n. 676), considerato il fatto che la medesima legge n. 675 è in vigore dal 9 gennaio 1997 per ciò che riguarda l'Accordo di Schengen, e che il Garante, nominato lo scorso 5 marzo, ha avviato la fase di costituzione del relativo Ufficio anche prima della data dell'8 maggio.

CARUSO Antonino. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Sottosegretario, non avrei mai creduto che poche righe di interrogazione da svolgersi nell'ambito limitato della Commissione giustizia del Senato – quella Commissione giustizia del Senato che, come ricordo bene, mi ha visto protagonista delle mie prime vicende parlamentari e che ha visto il Ministro di grazia e giustizia raccomandare un esame pronto, impegnato e sollecito della legge sul trattamento dei dati personali, perchè in funzione di questa legge, come a tutti ormai è noto, si sarebbe determinata l'entrata del nostro paese a pieno titolo nella cornice di Schengen – meritassero una tale risposta.

Lo stesso Ministro di grazia e giustizia – faccio un inciso – pochi minuti fa, in sede di audizione del Comitato per l'applicazione dell'Accordo di Schengen, ha detto che in fin dei conti questa legge, per quanto riguarda l'Accordo di Schengen, ha portata estremamente limitata, mentre la larga sua parte riguarda, invece, il trattamento dei dati personali.

Non credevo – come ho detto prima – che le mie poche righe di interrogazione meritassero una risposta ubriacante, quale quella data dal Sottosegretario nella sua – credo – esaustività, perchè il fatto che sia stata tanto diffusa e tanto articolata, oltre che rapidamente letta come è nell'ordine delle cose, non me ne consente un riscontro immediato. Questo vuol dire che, probabilmente, queste poche righe di interrogazione hanno preoccupato il Ministro di grazia e giustizia, a meno che non

si tratti della sua ordinaria e a tutti noi nota diligenza che lo ha condotto ad una esaustiva trattazione dell'argomento.

Una replica alla risposta del Sottosegretario avrebbe potuto essere semplicemente quella di dichiararmi insoddisfatto, in modo da riequilibrare i tempi di trattazione dell'argomento. Tuttavia, credo che debbano essere dette alcune cose.

Mi occupo di politica da un tempo estremamente breve, cioè da quando è stato costituito il movimento di Alleanza Nazionale e, quindi, da tre anni. In passato mi sono sempre chiesto come la Democrazia cristiana, il Partito comunista italiano e il Partito socialista gestissero nel nostro paese le «norme fotografia», ed inoltre mi sono sempre chiesto, signor Sottosegretario, che cosa fosse una «norma fotografia». Ebbene, la spiegazione non mi è pervenuta nè dalla Democrazia cristiana nè dal Partito comunista italiano, ma oggi dal PDS, ovvero dall'Ulivo.

La norma oggetto della nostra discussione è una «norma fotografia»; una norma che è stata ritagliata per consentire ad un magistrato, il dottor Buttarelli, di divenire segretario generale dell'Autorità garante. Ora, devo dire subito che non ho nulla di personale nei confronti del dottor Buttarelli, per il quale anzi nutro grande stima per la sua competenza; ho acquistato volentieri il libro che ha scritto, e che sto leggendo, e che risponde a questo riconoscimento di grande competenza che devo rendergli; quindi, è escluso assolutamente il fatto personale. Non posso, però, non contestare il metodo con il quale il Governo è pervenuto a consentire questa nomina. La compatibilità, o la incompatibilità oltre delega del decreto legislativo, utilizzato dal Ministro per il Governo per consentire la nominabilità del dottor Buttarelli, sarà oggetto di esame – non certo da parte mia – e di valutazione nella logica della legge n. 400 che – credo – disciplina questa materia. Quindi, tralascio questo argomento.

Tuttavia, mi chiedo perchè il Governo abbia politicamente deciso di provvedere in questa maniera e non abbia, viceversa, ritenuto di gestire in maniera più leale, nei confronti del Parlamento e dei senatori di questa Commissione, il problema che si presentava alle porte. Per trattare questo aspetto dell'argomento occorre che io richiami un po' la storia di questa specifica norma, ossia l'articolo 33 della legge n. 675, e del problema riguardante non tanto più il dottor Buttarelli, quanto la generale categoria dei magistrati come soggetti acquisibili dall'Autorità garante.

Ebbene, richiamo alla memoria di tutti la seduta n. 47 di questa Commissione – eravamo, allora, in sede referente – del 6 novembre 1996, dove veniva posto in trattazione un emendamento, l'emendamento 33.0.3, della senatrice Mazzuca Poggiolini, la quale dichiarò di ritirarlo. Tale emendamento, che riguarda – lo ricordo – le incompatibilità, fu fatto proprio dal senatore Preioni, il quale ne propose un testo diverso rispetto a quello originario proposto dalla senatrice Mazzuca Poggiolini.

Mentre la prima ipotesi dell'emendamento si limitava a dire che non potevano essere nominati membri del Garante e, se nominati, decadono dall'ufficio coloro i quali avevano prestato attività nel servizio della Polizia di Stato, dei corpi militari dello Stato, o dei servizi di sicu-

rezza civili o militari, nella versione proposta dal senatore Preioni, invece, si aggiungeva esplicitamente anche il magistrato, per cui l'articolo, denominato in quella fase articolo 33-*bis*, avrebbe dovuto recitare nel modo seguente: «Non possono essere nominati membri del Garante soggetti che negli ultimi cinque anni antecedenti la nomina hanno prestato attività di servizio della Polizia di Stato, dei corpi militari dello Stato, dei servizi di sicurezza civili o militari ovvero alle dipendenze del Ministero della giustizia».

Che cosa accadde a questo emendamento proposto dal senatore Preioni? Per prima cosa vi fu aggiunta, prima, la firma del senatore Ciriaco De Mita e poi la mia. Secondo il resoconto sommario di quella seduta: «Il relatore Senese rilegge la definitiva riformulazione dell'emendamento 33.0.3 (nuovo testo)» – che è quello che ho letto poc'anzi –, «sul quale il rappresentante del Governo esprime parere contrario, contrario sulle limitazioni imposte nel suo potere di nomina».

Francamente, non riesco bene a comprendere la questione anche se mi rendo conto della generica contrarietà del Governo a questo emendamento. Posto ai voti, comunque, l'emendamento risulta approvato. Quindi, in sede referente – badate bene – la legge è costituita da quello che diventerà l'articolo 35, appena letto.

Come tutti ricorderete, il disegno di legge n. 1409, recante norme sulla «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali» venne poi assegnato alla nostra Commissione anche in sede deliberante. A tale proposito, richiamo la seduta di mercoledì 20 novembre 1996 nel corso della quale vengono posti ai voti numerosi emendamenti. Ricordo a tutti che essi erano stati oggetto di preventiva discussione con il relatore, senatore Senese, che aveva svolto un'opera improba di concertazione si dice così – sulle ulteriori modifiche che potevano essere apportate al testo di legge per presentarlo all'esame della Camera dei deputati in forma tale da essere sollecitamente approvato nei tempi richiesti dal Ministro e che prima ho ricordato. Vengono approvati sistematicamente oltre dodici emendamenti fino alla discussione dell'articolo 35. Nel resoconto stenografico della seduta, quindi assolutamente preciso e rispondente alla realtà dei fatti, si legge.

«A questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

Sopprimere l'articolo (già art. 33-ter).

35.1

IL RELATORE

Interviene, a questo punto, il senatore Senese, relatore alla Commissione, il quale dichiara quanto segue: «Si tratta di un emendamento presentato su istanza della senatrice Salvato e che mi sembra assai ragionevole». Ricordo perfettamente però che la senatrice Salvato rifiutava la parte di questa norma che faceva riferimento ai Servizi di sicurezza civile o militare ed ai corpi militari dello Stato.

La senatrice Salvato – ne ho d'altronde trovato un riscontro laddove si è discussa la proposta di legge sulle responsabilità dei magistrati e sulle ragioni di incompatibilità – non ha mai affrontato il problema del

mantenimento degli incarichi extragiudiziari, anzi si era dichiarata contraria. Ebbene, viene posto ai voti non questo emendamento ma il mantenimento dell'articolo 35.

BERTONI. Il Regolamento stabilisce che, di fronte ad un emendamento soppressivo, si vota il mantenimento dell'articolo cui si riferisce.

CARUSO Antonino. Personalmente, non ho compreso quanto successo. In ogni caso, il mantenimento dell'articolo 35 non fu approvato; conseguentemente, fu soppressa una norma approvata all'unanimità venti giorni prima dalla stessa Commissione, come mi è sembrato di capire dai resoconti sommari e stenografici.

Orbene, se l'intenzione del Governo fosse stata quella di far decollare l'Autorità del garante con una struttura che conoscesse a fondo il problema – con l'aiuto, cioè, e con l'apporto di conoscenze e di esperienze dell'intera problematica, quali quelle in possesso del dottor Buttarelli – avrebbe dovuto dirlo chiaramente. Responsabilmente la Commissione, così come ha affrontato tutti i problemi in relazione a questa legge, avrebbe ad esempio individuato una diversa formulazione originaria dell'articolo 33, che comporta la limitazione dell'appartenenza alla Pubblica amministrazione dei componenti gli uffici del Garante, per poter consentire al dottor Buttarelli, dimessosi dalla magistratura (deve, d'altro canto, essere affermato il principio della impossibilità per colui che ha scelto di fare il magistrato di svolgere successivamente un differente lavoro), di cooperare con l'Autorità garante, secondo la legge. Per queste ragioni, ribadisco la mia totale insoddisfazione per la risposta solo apparentemente esaustiva e diligente resa dal Governo.

PRESIDENTE. Facendo presente che il tempo previsto per la replica è molto più limitato rispetto a quello di cui ha usufruito il senatore Caruso, dichiaro concluso lo svolgimento dell'interrogazione.

I lavori terminano alle ore 15,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

