



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice PUCCIARELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 2022

Istituzione del Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani attraverso l’assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani

ONOREVOLI SENATORI. – Nel 2023 saranno trascorsi trent'anni dall'approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 20 dicembre 1993, della risoluzione n. 48/134 sulla istituzione di un organismo specifico per la tutela e la promozione dei diritti umani da parte degli Stati membri.

Nel corso del seminario « Un'Autorità Nazionale per i diritti umani in Italia: una prospettiva internazionale », promosso nel luglio 2022 dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato e dal Centro di Studi di politica internazionale, è stata ribadita l'idea di attribuire al Garante per la protezione dei dati personali i compiti di istituzione nazionale per i diritti umani, come richiesto dalla citata risoluzione n. 48/134, e in conformità ai principi di Parigi enunciati dalla risoluzione medesima. Nella XVIII legislatura era stato a tal fine presentato in Senato il disegno di legge atto Senato n. 2109 e, successivamente, sempre in Senato, un emendamento alla legge di delegazione europea (emendamento 13.0.1. testo 2 all'atto Senato n. 2481).

Nel corso del lavoro istruttorio presso la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato il Presidente *pro tempore* del Garante per la protezione dei dati personali, Pasquale Stanzone, ascoltato in audizione formale l'8 marzo 2022 ha rilevato che « volendo, anche per evidenti ragioni di contenimento degli oneri, affidare la competenza in materia di diritti umani ad un'autorità indipendente già istituita è difficile immaginare una più adeguata del Garante per la protezione dei dati personali per trasversalità degli ambiti di intervento, varietà dei

contesti considerati, garanzie ordinamentali di indipendenza ».

L'emendamento è stato ritirato dai presentatori e trasformato nell'ordine del giorno G/2481/5/14 che il Governo, attraverso il Sottosegretario agli Affari europei, Enzo Amendola, ha accolto. L'ordine del giorno sostanzia tre principi: in primo luogo che nell'affrontare la questione della istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, trattandosi di questione che riguarda i fondamenti della vita civile e quindi interessa tutti i cittadini, occorre tenere conto di tutte le proposte. In secondo luogo che è necessario procedere avendo presenti i vincoli di bilancio. In terzo luogo che è necessario tenere conto delle istituzioni che già oggi si occupano dei diritti umani in Italia per evitare duplicazioni e conflitti di competenze.

La creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani con compiti di tutela dei diritti umani è un impegno internazionale che l'Italia ha assunto ed ha più volte confermato all'atto della sua candidatura, coronata da successo, a membro del Consiglio dei diritti umani

Sin dal 1978, diversi organi delle Nazioni Unite si sono occupati del tema delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Nel 1991 la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, dalla quale deriva il Consiglio dei diritti umani, che è oggi attivo a Ginevra, promosse a Parigi un importante seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida tracciate nel 1978 e furono adottati i « principi di Parigi ».

Tali principi costituiscono i criteri che debbono informare le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Tali

principi sono stati ripresi e contenuti nella citata risoluzione n. 48/134, che ha recepito anche le conclusioni della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenuta a Vienna nel giugno 1993. Tale Conferenza ribadì il ruolo cruciale e costruttivo svolto dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, in particolare attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, nonché il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti fondamentali della persona.

In questo contesto deve essere ricordato che l'Italia, nel 2010, 2015 e 2019, è stata oggetto della verifica periodica sui diritti umani da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite e, in queste occasioni, numerose raccomandazioni hanno messo in evidenza l'assenza nel nostro Paese di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani; nel 2019, ben 41 raccomandazioni su 306 hanno interessato tale argomento.

Diverse sono le soluzioni adottate dagli altri Paesi. In Francia, la Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo è un organismo indipendente molto importante, con funzioni prevalentemente di consulenza del Primo ministro e dei Ministri interessati e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani. In Germania, il Governo federale include tra i suoi vari organi anche un « incaricato » o « commissario » per i diritti umani e gli aiuti umanitari che ha un ruolo eminentemente politico. E sempre in Germania opera l'Istituto tedesco per i diritti umani, che funge da autorità nazionale indipendente per i diritti umani e coopera sia con altre istituzioni nazionali nel campo dei diritti umani sia con le organizzazioni internazionali. L'Irlanda ha istituito nel 2001 la Commissione per i diritti umani che può essere paragonata alle Autorità indipendenti del nostro ordina-

mento. Nel Regno Unito, la Commissione sull'eguaglianza e i diritti umani, istituita nel 2007, ha poteri di inchiesta e di investigazione sulle violazioni, promuove la conoscenza dei diritti umani, monitora la legislazione sui diritti umani e ha un ruolo di consulenza rispetto all'esecutivo.

In Italia attualmente esistono diversi organismi che svolgono attività cruciali nella tutela dei diritti umani. Sul piano nazionale, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituita dalla legge 12 luglio 2011, n. 112, « promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza »; l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (ora Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), la cui *mission* è di monitorare l'osservanza da parte del nostro Paese delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia nella custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale. Questa importante istituzione, collocata presso il Ministero della giustizia, svolge anche le ulteriori importanti funzioni di meccanismo nazionale di controllo che derivano dalla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195) e come organismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati di cittadini di Paesi terzi, ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008. Va poi fatta menzione dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), istituito

presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 – emanata per attuare il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – dall'articolo 7 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215: ha il compito di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

Con una preziosa e crescente funzione di raccordo rispetto alle diverse realtà che seguono la tutela dei diritti umani, nel quadro degli adempimenti legati agli accordi e alle convenzioni internazionali ratificati dal nostro Paese, va segnalato il Comitato interministeriale per i diritti umani, istituito con decreto del Ministro per gli affari esteri 15 febbraio 1978, n. 519, successivamente integrato dal decreto ministeriale 24 novembre 2005, n. 208/3258. Il Garante per la protezione dei dati personali è stato istituito con la legge 31 dicembre 1996, n. 675, ed è regolato oggi dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, per garantire, nel trattamento dei dati personali, il rispetto dei diritti delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone. Integrano questo quadro istituzioni locali molto importanti. In questo senso può essere ricordato il ruolo prezioso svolto dai difensori civici regionali o locali ovvero, allo stesso modo, quello insostituibile svolto sul territorio dalle figure di garante per i detenuti, istituite da diverse regioni e da numerose realtà locali; anche queste ultime istituzioni sono di note-

volissimo impatto sul versante specifico di cui si occupano.

Un sistema di protezione dei diritti fondamentali della persona così articolato, del quale fanno parte anche la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato e il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo della Camera dei deputati, nel tempo ha maturato professionalità e specificità tali da mettere il Paese nel suo insieme nelle condizioni, in forza di una normativa nazionale attenta e degli atti internazionali ratificati, di assicurare – certo in modo perfezionabile e da migliorare – un notevole grado di tutela ai diritti umani delle persone, come viene puntualmente sottolineato dal nostro Paese in occasione delle verifiche periodiche sui diritti umani in sede internazionale.

Questo elemento, anche in ragione della varietà di soluzioni prospettate nel panorama internazionale delle istituzioni nazionali indipendenti che si richiamano alla citata risoluzione ONU n. 48/134 del 1993 e ai principi di Parigi, suggerisce di approfondire la possibilità che in Italia si proceda all'istituzione di un organismo deputato alla tutela dei diritti umani, nel senso indicato dai principi di Parigi, rafforzando un'istituzione nazionale esistente per conseguire un risultato di efficacia, razionalizzazione ed efficientamento.

Ai sensi del presente disegno di legge, ferme restando competenze, prerogative e ruolo delle altre realtà di cui si è detto, in particolare del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'istituzione più idonea viene individuata nel Garante per la protezione dei dati personali che ha caratteristiche di piena indipendenza e strutture articolate. Inoltre, in ragione dell'ormai preponderante dimensione assunta dal digitale nella vita dei cittadini, appare necessario rafforzare le garanzie a tutela delle libertà e della dignità delle per-

sone nella fruizione dei contenuti e dei servizi *online*. A tal fine il Garante dovrebbe poter vigilare in merito al rispetto e all'applicazione dei diritti umani, anche in rete, ben oltre la protezione dei dati personali.

A tal fine:

- l'articolo 1 istituisce il Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani;

- l'articolo 2 ne definisce le attribuzioni, che si aggiungono a quelle già esistenti del Garante per la protezione dei dati personali, e che insistono su quattro aree tenendo conto anche di possibili violazioni *online*: vigilanza sul rispetto dei diritti umani in Italia anche sulla base delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati; proposte e pareri su questioni connesse

al rispetto dei diritti umani; sensibilizzazione e promozione dell'insegnamento dei diritti umani e dei diritti di cittadinanza digitale, nonché diffusione della conoscenza degli strumenti posti a tutela di essi; relazione annuale al Governo e al Parlamento;

- l'articolo 3 affida alle esistenti strutture e all'organico del Garante per la protezione di dati personali l'espletamento delle nuove funzioni del Garante, integrandone il ruolo organico di trenta unità con un reclutamento realizzato attraverso concorso pubblico. Non è indicato, ma è già previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, il controllo da parte della Corte dei conti.

L'articolo 4 provvede alle spese di funzionamento e alla relativa copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, al Garante per la protezione dei dati personali, disciplinato dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, è assegnato il ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e la promozione dei diritti umani, ai sensi della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993, con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. Il Garante per la protezione dei dati personali assume la denominazione di Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani, di seguito denominato « Garante ».

3. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 153:

1) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , o che abbiano competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani »;

2) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani »;

b) alla rubrica del capo I del titolo II della parte III sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e dei diritti umani »;

c) agli articoli 2-bis, comma 1, e 154-bis, comma 4, le parole: « Garante per la protezione dei dati personali » sono sostituite dalle seguenti: « Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani ».

Art. 2.

(Compiti del Garante in qualità di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani)

1. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo l'articolo 154 è inserito il seguente:

« Art. 154.1 - *(Ulteriori compiti in materia di protezione e promozione dei diritti umani)* - 1. Per quanto attiene al ruolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, il Garante ha il compito di:

a) verificare e promuovere l'effettiva attuazione nel territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

b) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia, nella prospettiva di prevenire possibili violazioni;

c) vigilare sul rispetto della libertà e della dignità delle persone, in particolare donne e minori, nella società digitale;

d) ricevere e valutare segnalazioni di violazioni o limitazioni dei diritti umani che provengano dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano, ai fini del successivo inoltro all'autorità o agli uffici competenti, con poteri di accertamento, controllo e denuncia;

e) agli stessi fini di cui alla lettera d), ricevere segnalazioni che riguardino l'utilizzo della rete *internet*, in particolare attraverso la diffusione senza consenso di immagini o altro materiale tale da nuocere alla integrità psico-fisica e alla dignità della persona;

f) redigere raccomandazioni e pareri da inviare al Governo e alle Camere su questioni connesse al rispetto dei diritti umani, anche riguardanti la rete *internet*, e formulare proposte in ordine alla firma e alla ratifica degli accordi internazionali in materia;

g) intervenire ai sensi della legge 29 maggio 2017, n. 71, anche con riferimento alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del *revenge porn*;

h) collaborare con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per i diritti umani e con tutte le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici cui, a livello centrale o locale, sono attribuite specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani, nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della protezione e promozione dei diritti umani;

i) promuovere la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, l'educazione digitale, nonché la diffusione della conoscenza degli strumenti di tutela dei diritti umani, anche attraverso iniziative di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica;

l) realizzare con la società civile un contatto continuo nel campo dei diritti

umani attraverso un confronto costante con le organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato che nel loro statuto prevedono finalità o scopi attinenti alla protezione dei diritti umani e civili, nonché al contrasto delle discriminazioni, anche con riguardo alla rete internet;

m) predisporre e trasmettere al Governo e alle Camere una relazione annuale sulle attività svolte.

2. Il Garante può chiedere ad altre pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono tassativamente rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta. Il Garante può altresì richiedere ad amministrazioni ed enti pubblici di accedere a banche di dati o ad archivi di loro competenza. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai dati e alle informazioni conservati nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nella banca dati nazionale del DNA di cui alla legge 30 giugno 2009, n. 85.

3. Nell'ambito del presente articolo, il Garante può richiedere che vengano mostrati atti, verbali e documenti connessi alle presunte violazioni dei diritti umani e svolgere visite presso le strutture interessate; i soggetti destinatari, fatti salvi gli obblighi di riservatezza e quelli riferibili al segreto istruttorio previsti per legge, trasmettono quanto richiesto entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta ».

Art. 3.

(Ufficio del Garante e ruolo organico del personale dipendente)

1. Il Garante si avvale, per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 2, delle strut-

ture e del personale dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali integrato da trenta unità reclutate attraverso pubblico concorso.

2. All'articolo 156 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: « duecento unità » sono sostituite dalle seguenti: « centonovantadue unità »;

b) al comma 3, lettera *a)*, le parole: « di cui agli articoli 154, 154-*bis*, » sono sostituite dalle seguenti: « di cui agli articoli 154, 154.1, 154-*bis*, ».

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dai compiti del Garante di cui all'articolo 154.1 del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come introdotto dall'articolo 2 della presente legge, nonché dall'aumento dell'organico di cui all'articolo 3 della presente legge, si provvede a valere sul Fondo di cui all'articolo 156, comma 8, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, che a tal fine è incrementato di euro 3.500.000 annui a decorrere dall'anno 2021.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 3.500.000 annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00