



Attuazione della decisione quadro 2009/316/GAI, che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)

Atto del Governo 263

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	263	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/316/GAI che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI	
Norma di delega:	articolo 19 della legge 9 luglio 2015, n. 114,	
Numero di articoli:	5	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	15/02/2016	15/02/16
annuncio:	16/02/2016	15/02/16
assegnazione:	15/02/2016	15/02/16
termine per l'espressione del parere:	26/03/2016	26/03/16
Commissione competente :	2ª (Giustizia)	II Giustizia
Rilievi di altre Commissioni :	1ª Affari Costituzionali	V Bilancio
	5ª Bilancio	XIV Unione Europea
	14ª Unione Europea	

Lo schema di decreto legislativo A.G. 263 va letto in combinato con lo schema di decreto legislativo A.G. 262, anch'esso all'esame della Commissione: si tratta infatti dell'**attuazione di due Decisioni quadro del 2009** strettamente connesse in quanto relative all'organizzazione e al contenuto degli scambi di informazioni tratte dal casellario giudiziario fra gli Stati UE ([Decisione quadro 2009/315/GAI](#) attuata dall'A.G. 262) e all'istituzione di un sistema europeo per realizzare tali scambi ([Decisione quadro 2009/316/GAI](#) attuata dall'A.G. 263).

Pur in assenza di un'attuazione legislativa da parte del nostro Paese, il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari è già operativo dal 2012 e trova per l'Italia il suo fondamento direttamente nella **Convenzione europea di mutua assistenza in materia penale** del 1959 (la cui ratifica da parte dell'Italia è stata autorizzata con la [legge 215/1961](#)), che ha previsto che ciascun Paese aderente «comunica alla Parte interessata relativamente ai suoi cittadini le sentenze penali e le misure adottate che abbiano costituito oggetto di una iscrizione al casellario giudiziale» (art. 22). La disposizione stabilisce che i Ministri della Giustizia si comunicano queste notizie almeno una volta all'anno. Lo scopo della collaborazione è, chiaramente, quello di conservare presso il casellario giudiziale di cittadinanza di una persona sia le condanne nazionali sia quelle estere.

Attualmente il sistema **Ecris - European Criminal Records information System**, consente l'interconnessione telematica dei casellari giudiziari e rende effettivo lo scambio di informazioni sulle

condanne fra gli Stati membri, in un formato standard comune a tutti; come evidenziato dalla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, l'Ufficio del Casellario giudiziario del nostro Paese è interconnesso con il sistema ECRIS, scambiando informazioni praticamente in tempo reale, per via telematica, con tutti i Paesi membri tecnicamente in grado di dialogare (sono esclusi Malta, Portogallo e Slovenia). Come si legge nelle relazioni illustrative degli A.G. 262 e 263, ECRIS nasce nel 2012 (l'Italia risulta operativa a livello tecnico dal febbraio 2013), sulla base delle previsioni della Convenzione del 1959.

L'esigenza di attuare oggi le Decisioni quadro del 2009, il cui termine di recepimento è ampiamente scaduto, deriva dunque dalla necessità di standardizzare ulteriormente le modalità di trasmissione delle informazioni e di evitare di incorrere in procedure di infrazione promosse dalla Commissione europea.

Si ricorda, infatti, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le misure disposte nel settore della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** (ex terzo pilastro) sono state "**comunitarizzate**": sono quindi ora adottate con la procedura di codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo e sono anche soggette alle procedure di infrazione in caso di mancato adeguamento degli Stati.

Secondo l'articolo 9 del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie "gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni ... adottati in base al trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati".

Secondo l'articolo 10 dello stesso protocollo, inoltre, **per cinque anni** dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in ordine agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore dello stesso Trattato, le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento (e cioè quelle relative alle **procedure di infrazione**) **non sono applicabili**. In base ad un'interpretazione coordinata di queste due disposizioni, risulta che gli "effetti" degli atti dell'ex terzo pilastro adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rimangono invariati (ad esempio, rimane fermo che le decisioni - quadro non hanno efficacia diretta), mentre - dopo il 1° dicembre 2014 - la mancata attuazione dei suddetti atti da parte degli Stati membri può essere contestata dalla Commissione europea, rendendo così obbligatorio il recepimento.

Contenuto

La decisione quadro 2009/316/GAI

La [decisione quadro 2009/316/GAI](#) del Consiglio, del 6 aprile 2009, fondandosi sui principi fissati dalla decisione quadro 2009/315/GAI (per il cui contenuto si rinvia al *dossier* sull'A.G. 262), mira a **costruire e sviluppare un sistema informatizzato di scambio di informazioni tra Stati membri di dati contenuti nei casellari giudiziari europei**.

In particolare, la decisione quadro per consentire di comunicare informazioni in un modo facilmente comprensibile definisce un **formato standard che consenta lo scambio delle informazioni in modo omogeneo, elettronico** e facilmente traducibile con dispositivi automatizzati.

Viene a tal fine istituito ECRIS (art. 1), un sistema informatico decentrato basato sulle banche dati di casellari giudiziari di ciascuno Stato membro. La Decisione quadro chiarisce che non si tratta di istituire una banca dati centralizzata, in quanto tutti i dati estratti dai casellari sono conservati unicamente presso gli Stati membri; le autorità centrali degli Stati (per l'Italia il Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della Giustizia) non avranno neanche un accesso diretto ai casellari. Il Sistema ECRIS è infatti composto da:

Sistema
informatico
decentrato

- un **software** di interconnessione conforme ad un pacchetto comune di protocolli per lo scambio di informazioni tra le banche dati di casellari giudiziari;
- una **infrastruttura** di comunicazione comune che forma una rete cifrata (la rete di comunicazione s-TESTA) (art. 3).

Quanto al **formato di trasmissione delle informazioni** (art. 4), gli Stati membri dovranno menzionare il **codice di trasmissione** delle informazioni sia in relazione ai reati che alle condanne, utilizzando codici predefiniti previsti dall'allegato A alla Decisione quadro. Se il reato per il quale è stata pronunciata condanna non trova corrispondenza specifica nei codici, dovrà essere selezionata la voce "categoria aperta" o "altri reati". Analogamente si procederà per la pena irrogata e per le altre conseguenze penali della condanna (i relativi codici sono elencati nell'allegato B).

Formato di
trasmissione
delle
informazioni

Ulteriori disposizioni riguardano gli **obblighi informativi** degli Stati membri al segretariato generale del Consiglio europeo (art. 5), in relazione ad esempio all'elenco dei reati nazionali previsti e delle diverse tipologie di pene e misure di sicurezza.

Sono previste consultazioni tra le diverse autorità degli Stati membri per la **redazione di un manuale** che definisca le modalità procedurali per lo scambio di informazioni all'interno di ECRIS nonché un coordinamento operativo tra le stesse autorità per le azioni volte allo sviluppo e all'esercizio di ECRIS (art. 6).

Alla Commissione europea sono assegnati obblighi di **relazione periodica** sugli scambi di informazioni e statistiche acquisite tramite ECRIS (art. 7).

Il termine di **recepimento** delle disposizioni della decisione quadro (ormai scaduto) era fissato al **7 aprile 2012**.

La norma di delega

La delega per l'attuazione della Decisione quadro 2009/316/GAI è contenuta nell'[articolo 20 della legge n. 114 del 2015](#) (*Legge di delegazione europea 2014*) ed è complementare alla delega prevista dall'articolo 19 della stessa legge, relativa all'attuazione della Decisione quadro n. 315.

Il Governo, per attuare la Decisione quadro, deve osservare i seguenti **specifici principi e criteri direttivi** (comma 1):

Principi e criteri direttivi

- introduzione di un **sistema informatizzato** che si interfacci col sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari;
- attribuzione all'autorità centrale istituita presso il ministero della giustizia della **responsabilità della gestione** del sistema informatizzato;
- previsione di una serie di **formati standard di trasmissione delle informazioni** tanto in relazione ai reati per i quali è pronunciata la condanna quanto in relazione alle pene applicate. In particolare, il Governo è chiamato a **confrontare l'elenco dei reati e delle pene** applicabili allegati alla Decisione quadro con le fattispecie penali vigenti nel nostro ordinamento e le possibili conseguenze penali della condanna, prevedendo inoltre la possibilità di comunicare anche informazioni sul livello di realizzazione del reato e sulla partecipazione ad esso del condannato nonché sull'eventuale recidiva o cause di esonero (anche parziale) della responsabilità.

Il comma 2 prevede che sul decreto legislativo di recepimento della decisione quadro vada acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e il comma 3 stabilisce che dall'attuazione della decisione quadro non dovranno derivare nuovi oneri per la finanza pubblica.

Lo schema di decreto legislativo

Il provvedimento all'esame della Commissione si compone di 5 articoli - ripartiti in 3 capi - e 2 allegati, mutuati dagli allegati della Decisione quadro.

In particolare, il **Capo I** contiene le **disposizioni generali** e definisce l'oggetto dell'intervento legislativo (articolo 1) e alcuni termini chiave (articolo 2, identico all'art. 2 dell'A.G. 262).

Il **Capo II** istituisce ufficialmente il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari ECRIS, la cui gestione è affidata all'Ufficio centrale per il casellario giudiziale, ovvero al **Dipartimento per gli affari di giustizia** del Ministero della Giustizia, ai sensi dell'art. 19 del TU sul casellario (articolo 3).

Gestione del sistema affidata dal DAG

La **trasmissione delle informazioni** deve avvenire nel rispetto dei codici forniti dall'Unione europea e riprodotti negli allegati allo schema di decreto legislativo. L'articolo 4 specifica che, quando tra una condanna pronunciata in Italia e tali codici manchi una specifica **corrispondenza**, perché la fattispecie penale italiana non è prevista nell'allegato, o perché le pene, le misure di sicurezza o le misure alternative applicate non hanno uno specifico codice, nella trasmissione delle informazioni si dovrà utilizzare la voce "categoria aperta" di una fattispecie o pena simile o "altro reato", "altra pena" in mancanza di ipotesi simili. Se si considera che l'elenco delle fattispecie penali alle quali la UE ha attribuito un codice si ferma a 186 reati, si intuisce come gran parte del lavoro dell'Ufficio del casellario sarà legato all'esigenza di inserire in questa classificazione il ben più alto numero di delitti e contravvenzioni vigenti nel nostro ordinamento. Peraltro, di queste difficoltà deve avere tenuto conto l'Unione europea considerato che le ultime due voci dell'Allegato A sono relative a "Altri reati dolosi" e "Altri reati colposi".

Codici standard per reati e pene

Il provvedimento consente infine l'utilizzo del parametro "decisioni non penali" quando, a fronte di una richiesta italiana di informazioni sulle condanne, lo Stato interpellato comunichi, spontaneamente, non solo le decisioni penali ma anche altre pronunce.

Infine, il **Capo III** prevede la clausola di **invarianza finanziaria**.

In applicazione dell'art. 4, l'**Allegato A** allo schema di decreto legislativo contiene la tavola comune delle categorie di reato, con i relativi codici, e l'**Allegato B** la tavola comune delle categorie delle pene e delle misure.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto legislativo è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla tabella di concordanza (che mette a raffronto le disposizioni della Decisione quadro con la legislazione nazionale vigente), dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.).

Compatibilità comunitaria

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Il 19 gennaio 2016, la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio per quanto riguarda lo scambio di informazioni sui cittadini di paesi terzi e il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS), e che **sostituisce la decisione 2009/316/GAI**.

La ratio dell'intervento risiede nel fatto che sebbene sia attualmente possibile scambiare tramite ECRIS informazioni sulle condanne a carico di **cittadini di paesi terzi e apolidi**, mancherebbe tuttavia una procedura/meccanismo efficiente. Poiché i cittadini di paesi terzi non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, per ottenere informazioni complete sui precedenti penali di una determinata persona occorre inviare una **richiesta a tutti gli Stati membri di condanna**.

In sostanza, secondo il quadro giuridico vigente, lo Stato membro richiedente non sa in quale Stato membro è stato precedentemente condannato un cittadino di un paese terzo. Pertanto se uno Stato membro vuole ottenere tali informazioni deve inviare una richiesta a tutti gli Stati membri ("**richieste generalizzate**"). Ciò, secondo la Commissione europea, determina un onere amministrativo per tutti gli Stati membri stimato in circa 78 milioni di euro l'anno.

La proposta di direttiva prevede, in particolare, l'obbligo a carico di uno Stato membro di:

- **conservare le informazioni sui precedenti penali** per quanto riguarda le condanne di **cittadini di paesi terzi** pronunciate nel proprio territorio;
- trasmettere agli altri Stati membri **un filtro-indice** anonimizzato contenente le informazioni sull'identità dei cittadini di paesi terzi condannati sul proprio **territorio al fine di individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sui precedenti penali di un cittadino di un paese terzo**;
- **aggiornare** il filtro-indice a seguito di qualsiasi soppressione o modifica dei dati in esso inseriti.



La proposta prevede infine il **diritto** corrispondente degli Stati membri che ricevono il filtro-indice di **consultarlo**.

In sostanza, la creazione di tale indici filtro consente agli altri Stati membri di conoscere in anticipo **quali siano gli altri Stati membri** che possono dare riscontro ad **una richiesta di casellario giudiziale** circa un determinato cittadino extra UE, e di indirizzare tale richiesta esclusivamente a questi ultimi.

Senato: Dossier n. 294

Camera: Atti del Governo n. 264

2 marzo 2016

Senato	Servizio Studi Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
gi0459