



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEL CASELLARIO GIUDIZIALE IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL’ARTICOLO 1, COMMI 18 E 19, DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”.

Referente UL Giustizia: dott.ssa Concetta Locurto
magistrato addetto all’Ufficio Legislativo
recap. telef. ed email: 06/68852819 – concetta.locurto@giustizia.it

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

L’intervento regolatorio in esame mira a fornire soluzione ad alcune criticità che contraddistinguono la vigente disciplina del casellario giudiziale.

Innanzitutto, si segnalano i problemi originati dalla menzione di alcune iscrizioni sui certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti per l’interessato. In particolare, si fa riferimento all’iscrizione dell’ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi dell’art. 464-quater c.p.p., e della successiva sentenza estintiva del reato, in caso di esito positivo della messa alla prova, ai sensi dell’art. 464-septies c.p.. Si tratta di iscrizioni funzionali all’esigenza di impedire che la medesima persona possa accedere una seconda volta al beneficio, consentendo all’autorità giudiziaria di sapere se l’imputato ne abbia già fruito in passato. Tuttavia, la circostanza che dell’annotazione in esame si faccia menzione nel certificato del casellario richiesto dall’interessato ha dato luogo a fondati dubbi di legittimità costituzionale dell’art. 24 T.U.. L’espressa modifica, contenuta nell’articolo 4 dello schema di decreto, al predetto art. 24, con l’introduzione delle lettere m-bis) e m-ter), esclude che nel certificato richiesto dall’interessato siano riportate le iscrizioni relative all’ordinanza che, ai sensi dell’articolo 464-quater del codice di procedura penale,

dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova, nonché quelle, consequenziali, relative alla sentenza che ai sensi dell'articolo 464-septies del codice di procedura penale dichiara estinto il reato per esito positivo della messa alla prova, consentendo di superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

In secondo luogo, si segnala la scarsa chiarezza normativa relativa alla menzionabilità o meno, sul certificato di cui all'articolo 24 T.U., delle sentenze che applicano la pena su richiesta delle parti, quando abbiano ad oggetto pene superiori ai due anni di reclusione. Lo schema di decreto interviene a dirimere i dubbi (originati dalla introduzione del c.d. patteggiamento "allargato", ossia della estensione – con legge 12 giugno 2003 n. 134 - della possibilità di fare ricorso al rito speciale dell'applicazione della pena, di cui agli artt. 444 e ss. c.p.p., anche per pene superiori ai due anni di reclusione e contenute, nel massimo a cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria), specificando, all'art. 24, che l'esclusione della annotazione sul certificato richiesto dall'interessato è limitata « ai provvedimenti previsti dall'articolo 445 del codice di procedura penale, quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva soli o congiunti a pena pecuniaria».

L'intervento è anche imposto dalla esigenza di adeguare i presupposti in tema di eliminazione delle iscrizioni all'attuale durata media della vita umana. Il limite finale di conservazione delle iscrizioni, attualmente individuato nel compimento, da parte del soggetto intestatario delle stesse, dell'ottantesimo anno di età, viene conseguentemente sostituito con quello del decorso di cento anni dalla nascita del medesimo. In tal modo il nostro ordinamento si allinea a quanto già previsto nella maggior parte degli altri Paesi europei.

Ancora, si segnala la criticità relativa alla non completa attuazione, ad oggi, dell'art. 39 del predetto T.U. in merito alla consultazione del SIC da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, con conseguenti aggravii per le medesime, ancora tenute a richiederli agli uffici locali del casellario presso le Procure della Repubblica, e naturalmente per questi ultimi. A tale riguardo si consideri che, nell'arco del triennio 2015-2017, il numero dei certificati per le pubbliche amministrazioni erogati tramite il sistema CerPA è stato pari per il 2015 a 1.327.236 su un totale di certificati rilasciati alle pubbliche amministrazioni ammontante a 6.114.484 (21%), per il 2016 a 1.407.221 su un totale di 6.251.591 (22%) e per il 2017 a 1.484.020 su un totale di 6.725.947 (22%).

Infine, a giustificare l'intervento normativo è anche l'esigenza di implementare l'adeguamento, non ancora del tutto completo, dell'ordinamento nazionale alla normativa internazionale ed europea, con particolare riferimento ai principi e criteri contenuti nel diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di esercitare la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", con cui il Governo è stato investito della revisione della disciplina del casellario giudiziale entro un anno dalla data di entrata in vigore (3 agosto 2017) della legge stessa (articolo 1 comma 18).

Come già accennato nella Sezione A), l'intervento in parola persegue, nel medio e lungo periodo, le finalità, individuate espressamente dalla legge delega, di semplificazione, anche attraverso l'unificazione delle tipologie di certificato rilasciabili, e di riduzione degli adempimenti amministrativi con riguardo all'attività di iscrizione sul Sistema Informativo del Casellario da parte degli uffici iscrizione presso gli uffici giudiziari e a quella di certificazione svolta dagli uffici locali del casellario; di consentire alle pubbliche amministrazioni l'accesso ai certificati del casellario giudiziale attraverso la stipula di apposite convenzioni con il Ministero della Giustizia, nel rispetto della riservatezza dei dati personali; di agevolazione del reinserimento sociale del condannato, rendendo determinate iscrizioni (quali quella dell'ordinanza di sospensione del processo per messa alla prova, quella della sentenza che dichiara l'estinzione del reato per esito positivo della suddetta prova e quella che dichiara la non punibilità per la particolare tenuità del fatto) non più menzionabili nel certificato del casellario giudiziale per l'interessato e in quello richiesto dalle pubbliche amministrazioni e dai gestori di pubblici servizi.

Con riguardo, infine, all'obiettivo di completare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa europea, l'intervento è volto a dare ulteriore attuazione alle disposizioni che regolano il rilascio del certificato del casellario giudiziale europeo all'interessato e alle pubbliche amministrazioni o gestori di pubblici servizi.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

L'indicatore che consente la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi è rappresentato dai dati statistici relativi all'incremento dell'accesso all'istituto della messa alla prova e al numero di certificati del casellario giudiziale per le pubbliche amministrazioni erogati tramite il sistema CerPA sul totale dei certificati rilasciati alle pubbliche amministrazioni.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risultano destinatari del presente intervento, tra i soggetti pubblici, la magistratura requirente e giudicante, le Amministrazioni richiedenti i certificati del casellario giudiziale nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, gli uffici iscrizione presso gli uffici giudiziari, gli uffici locali del casellario presso le Procure della Repubblica, il Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della Giustizia- Direzione Generale della Giustizia Penale- Ufficio del casellario centrale e il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria dello stesso Ministero-Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA). Tra i soggetti privati, sono interessati in via principale i soggetti sottoposti a procedimento penale, i condannati, i difensori, nonché i cittadini richiedenti i certificati del casellario giudiziale.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Nel corso dell'istruttoria si sono svolte riunioni con le Amministrazioni interessate (in particolare quelle nei confronti delle quali è relativamente più frequente l'attività certificativa e quelle che saranno maggiormente beneficiate, per il potenziale volume di

richieste, dall'intervento regolatorio: Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Associazione Nazionale Comuni Italiani). Si è inoltre tenuto conto delle istanze in più occasioni e sedi rappresentate dai soggetti del processo penale (magistratura giudicante e requirente, avvocati penalisti).

In particolare, sono state reputate condivisibili, e pertanto accolte, le osservazioni dei Capi di alcuni uffici giudiziari nonché dell'Autorità Nazionale Anticorruzione relative alla non congruità della soglia di età di ottant'anni del condannato quale causa di eliminazione delle condanne dal sistema.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 103/2017. Per questa stessa ragione le opzioni volontarie e di autoregolazione non sono praticabili. A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare l'intero sistema del casellario giudiziale per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Non sono state valutate opzioni alternative all'intervento regolatorio, tenuto conto dell'elevata natura tecnica della materia e della particolare ristrettezza dei margini di discrezionalità lasciati dal legislatore delegante.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

Si stima che tale intervento possa garantire, nel medio e lungo periodo, una più efficiente ed efficace amministrazione della giustizia. Inoltre, l'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, ma vantaggi, prevedibilmente già nel medio periodo, in termini di maggiore efficienza sia per gli uffici locali del casellario sia per le amministrazioni firmatarie delle convenzioni CerPA e per i privati cittadini richiedenti i certificati del casellario giudiziale.

Tra gli effetti attesi si prevede che la definizione e stipula delle convenzioni con le pubbliche amministrazioni sarà caratterizzata dalle difficoltà relative, da un lato, all'ampiezza e indeterminatezza della platea dei soggetti con i quali convenzionarsi; dall'altro, alla tempistica necessaria alla puntuale e completa ricognizione dei procedimenti amministrativi e delle norme che li regolano, ai fini della realizzazione dei certificati selettivi, e comunque all'imprescindibile necessità di adeguare le procedure all'evoluzione tecnologica e all'aumentato carico di lavoro del Sistema Informativo del Casellario. La realizzazione delle procedure informatiche finalizzate all'accesso selettivo, che coinvolge non soltanto il sistema del Ministero della Giustizia, ma anche quelli delle amministrazioni interessate, sarà attuata con la collaborazione necessaria della Direzione Generale dei

Sistemi Informativi Automatizzati e nell'ambito degli stanziamenti contrattualmente previsti per la manutenzione evolutiva del Sistema Informativo del Casellario. Ad oggi non risulta possibile una quantificazione puntuale degli effetti attesi dell'intervento, fermo restando quanto enunciato sub Sezione 1 lettera C).

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento normativo non produce effetti sulle micro, piccole e medie imprese.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

L'attuazione immediata dell'intervento regolatorio avviene tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica. Per l'individuazione dei fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento, si richiama integralmente quanto enunciato sub Sezione 5, lettera A).

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Lo schema di decreto legislativo, pur non presentando profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, in quanto attiene alla materia strettamente penale, aumenta purtuttavia la fiducia nel sistema giudiziario, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

E' soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento normativo in esame l'Ufficio del casellario centrale presso il Dipartimento per gli Affari di giustizia-Direzione Generale della giustizia penale di questo Ministero. L'attività richiesta per l'attuazione dell'intervento sarà svolta con la collaborazione necessaria della DGSIA.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza ed efficacia dell'intervento.

Il monitoraggio sarà attuato verificando:

- il numero di sentenze che dichiarano estinto il reato per esito positivo della messa alla prova rispetto al totale delle condanne iscritte;
- il numero di certificati del casellario giudiziale per le pubbliche amministrazioni erogati tramite il sistema CerPA sul totale dei certificati rilasciati alle pubbliche amministrazioni.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi degli indicatori di cui alla lettera C) della presente Sezione e alla Sezione I, lettera C);
- monitoraggio della funzionalità e delle eventuali necessità adeguate e/o evolutive del sistema CerPA;
- monitoraggio dell'attività certificativa degli uffici locali del casellario;
- monitoraggio della qualità del servizio con le amministrazioni firmatarie delle convenzioni CerPA.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

Salvo che per la protezione dei dati personali, l'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi ad un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.