



22 settembre 2017

n. 96

Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS) (COM(2017)341 e COM(2017)344)

Tipo di atto	<i>Relazione della Commissione europea e proposta di regolamento</i>
Data di adozione	<i>29 giugno 2017</i>
Base giuridica	<i>Articolo 7 decisione 2009/316/GAI del Consiglio Articolo 82 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea</i>
Settori di intervento	<i>Eurovoc (II e III livello) Cooperazione giudiziaria in materia penale; casellario giudiziale; scambio di informazioni</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è stata assegnata alla Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni)</i>
Assegnazione	<i>26 luglio 2017 – II Commissione Giustizia</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>20 ottobre 2017</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>

PREMESSA

SCOPO E FUNZIONAMENTO DI ECRIS

Entrato in funzione nell'aprile 2012, ECRIS è il **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali**. La relativa disciplina è contenuta nella **decisione quadro 2009/315/GAI** e della **decisione 2009/316/GAI**.

In sostanza, ECRIS si basa su una **struttura decentrata di interconnessione** fra gli Stati membri che consente lo scambio di informazioni prese dai casellari giudiziali.

In sintesi, il sistema funziona nel seguente modo:

- ciascuno Stato membro designa **una o più autorità centrali** quale **punto di**

contatto unico e affida loro le responsabilità previste dalla decisione quadro ECRIS;

- le **autorità centrali** degli Stati membri **scambiano le informazioni per via elettronica** in un formato standardizzato comprensibile in tutte le lingue dell'UE e in **tempi brevi** (10 o 20 giorni);
- lo Stato membro in cui sia stato condannato un cittadino di un altro Stato membro è giuridicamente **tenuto a notificare** senza indugio, tramite ECRIS, **allo Stato o agli Stati membri di cittadinanza** del soggetto interessato le **informazioni relative alla condanna**

- e i successivi aggiornamenti (notifiche di nuove condanne e aggiornamenti);
- lo Stato membro di cittadinanza tiene un **registro centrale di tutte le condanne** pronunciate a carico dei propri cittadini **dagli organi giurisdizionali penali all'interno dell'UE**; esso è tenuto a **conservare e aggiornare** tutte le **informazioni ricevute tramite ECRIS** e a fornire, sempre tramite ECRIS, **informazioni complete estratte dal casellario giudiziale (risposte alle richieste)**, su richiesta di un altro Stato membro (**richieste di informazioni**);
- le informazioni relative alle condanne devono essere scambiate **ai fini di un procedimento penale** e, se consentito dal **diritto nazionale**, possono essere scambiate **a fini diversi** (ad esempio ai fini di procedure amministrative, assunzioni, concessione di licenze).

LE RAGIONI DELL'INTERVENTO

L'articolo 7 della decisione 2009/316/GAI del Consiglio assegna alla **Commissione europea il compito di pubblicare una relazione periodica** degli **scambi**, tramite ECRIS, delle informazioni estratte dai casellari giudiziali basata su dati **statistici non personali**. Tali dati sono raccolti automaticamente dal sistema a livello nazionale e inviate dagli Stati membri alla Commissione europea con cadenza mensile.

Le statistiche presentano in primo luogo un **riepilogo generale** che interessa il **quinquennio di funzionamento 2012 -2016** di ECRIS. La relazione include anche **dati statistici comparativi** e **tabelle statistiche** relative ai **singoli Stati** con un periodo di riferimento che è tuttavia limitato al **triennio 2014-2016**.

Tra i risultati più significativi delle rilevazioni statistiche sul funzionamento di ECRIS, si segnala il dato secondo il quale **il 10 per cento** delle richieste degli Stati membri riguarda **cittadini di Stati terzi** (il trend è in **aumento** rispetto al primo anno di funzionamento in cui le richieste per cittadini di Stati terzi erano state **il 5 per cento**). In numeri assoluti, nel 2016 il numero di tale genere di richieste è aumentato fino a **33.607**, a fronte delle **325 mila** richieste per cittadini UE registrate nello stesso anno.

La Commissione europea intende incentivare significativamente l'uso di ECRIS relativamente alle informazioni dei casellari giudiziali rispetto ai cittadini extra UE mediante una proposta di regolamento volta a introdurre un sistema centralizzato che consenta di individuare

agevolmente lo Stato o gli Stati membri che possiedono informazioni sui precedenti penali di detti cittadini.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

CONTENUTI PRINCIPALI

Stati membri connessi

È considerato connesso a ECRIS lo Stato membro che scambia informazioni estratte dai casellari giudiziali con almeno un partner connesso. Secondo la relazione, **dopo cinque anni di funzionamento** di ECRIS, con l'adesione della Slovenia e del Portogallo nel gennaio 2017, **tutti i 28 Stati membri** sono ora **connessi a ECRIS**. (ciascuno Stato membro scambia informazioni almeno con un altro stato membro). Tuttavia **nessuno Stato membro scambia informazioni tramite ECRIS con tutti gli altri 27 Stati membri**. Alla fine del 2016 era stato realizzato **solo il 76% del numero complessivo di interconnessioni possibili**.

L'obiettivo finale – che ogni Stato membro sia connesso e scambi informazioni tramite ECRIS con tutti gli altri Stati membri – deve quindi ancora essere raggiunto.

Alla fine del 2016 sono state realizzate 575 interconnessioni corrispondenti al 76 per cento del numero complessivo di interconnessioni possibili (756).

Gli Stati membri che hanno raggiunto il numero più elevato di interconnessioni operative (26) sono **Austria, Spagna, Regno Unito e Irlanda**.

L'Italia scambia informazioni tramite ECRIS con **23 Stati membri**.

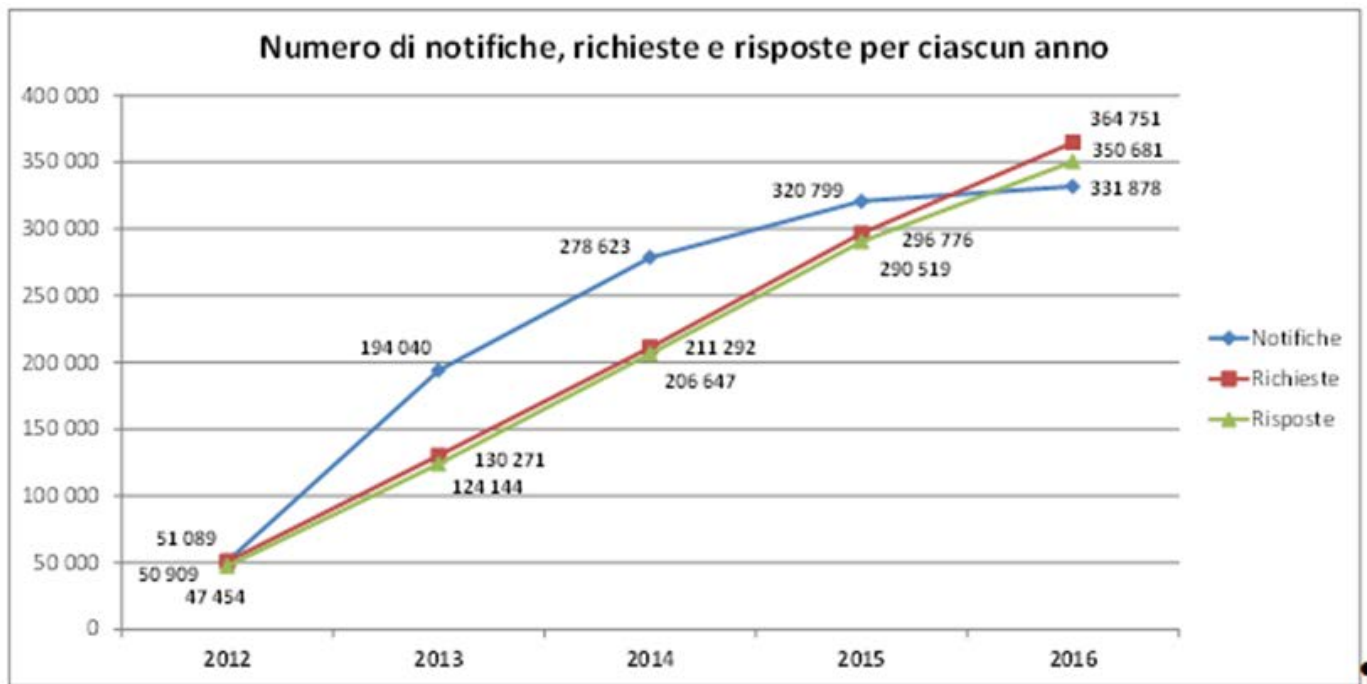
Messaggi scambiati: notifiche di condanne, richieste di informazioni, risposte

La Commissione europea registra una **rapida crescita** del volume annuo di **messaggi scambiati** fra gli Stati membri connessi dall'entrata in funzione di ECRIS nell'aprile 2012 al 31 dicembre 2016.

Si intendono per messaggi: **notifiche, aggiornamenti, richieste, risposte, dinieghi, altre risposte, scambi di informazioni supplementari, ecc.**

Da 300 000 messaggi scambiati da tutti gli Stati membri interconnessi alla fine del **2012**, la cifra è salita a quasi **2 milioni nel 2016**, con una media di **165 000 messaggi al mese**.

Di seguito un grafico recante i trend delle notifiche (di nuove condanne), delle richieste (di informazioni estratte dai casellari) e delle risposte.



Secondo la relazione, attualmente le notifiche annuali di nuove condanne, **le richieste e le risposte alle richieste** ammontano a circa **350.000** per ciascuna categoria. Gli **Stati membri più attivi** in termini di volume totale di questi tre tipi di messaggi trasmessi nel 2016 sono la **Germania** (24,9 per cento), il **Regno Unito** (13,7 per cento), l'**Italia** (7,7 per cento), la **Polonia** (6,6 per cento) e la **Romania** (5,5 per cento).

La Commissione europea precisa tuttavia che esistono **differenze significative** fra gli Stati membri in termini di attività e carico di lavoro nell'ambito di ECRIS. In particolare, alcuni Stati membri trasmettono un **numero sensibilmente maggiore di richieste di informazioni** rispetto a **quelle che ricevono** (nel 2016, Germania, Regno Unito, Austria e Repubblica ceca). Altri Stati membri devono far fronte a un notevole carico di lavoro per **rispondere alle richieste**, sebbene essi stessi **ne trasmettano meno**: Polonia, Romania, Slovacchia, Lettonia, Italia, Bulgaria, Lituania, Ungheria, Croazia, Irlanda, Spagna, Estonia. Infine il carico di lavoro per alcuni altri Stati membri è costituito prevalentemente dalla **trasmissione di un numero elevato di notifiche di nuove condanne** agli Stati membri di cittadinanza degli autori dei reati, sebbene essi stessi trasmettano meno richieste: **Italia**, Belgio, Spagna, Francia, Cipro.

Per quanto riguarda il **dato italiano** si segnala una forte sproporzione nel 2016 tra il dato delle **notifiche** (di nuove condanne relative a cittadini UE di altri Stati membri agli Stati di cittadinanza), circa **63 mila**, rispetto alle **risposte trasmesse alla richieste di informazioni** (circa 8 mila) e ancora più significativamente rispetto alle **richieste di informazioni** (meno di 40)

La relazione riporta, altresì, le statistiche comparative per quanto riguarda il rapporto tra il numero delle notifiche di nuove condanne e le notifiche di aggiornamenti di notifiche trasmesse in precedenza: in media rappresentavano nel 2016 rispettivamente il 73,2 e il 26,8 per cento. La Commissione precisa che tale proporzione varia notevolmente tra i diversi Stati membri, emergendo un di allineamento tra Stati membri dal quale si evince che::

- alcuni Stati **non trasmettono notifiche** di nuove condanne (Grecia) o ne trasmettono soltanto un numero molto ridotto in relazione alla rispettiva popolazione di cittadini UWE di altra nazionalità (con riferimento I solo 2016 si tratta di Bulgaria, Estonia, Lituania, Lettonia Malta, e Romania);
- alcuni Stati **non trasmettono aggiornamenti** relativi a notifiche di condanne trasmesse in precedenza (nel 2016 Bulgaria, Danimarca, Estonia, Grecia, Lituania e Romania) o ne

trasmettono in maniera ridotta (nello stesso anno Croazia, Lettonia e Lussemburgo).

La Commissione europea sottolinea, da un lato, che le condanne non notificate **non sono state registrate negli Stati membri di cittadinanza** e gli autori dei reati potrebbero essere in grado di **eludere le conseguenze del loro passato criminale** e, dall'altro, che la mancata trasmissione degli aggiornamenti da parte dello Stato membro di condanna si traduce in **informazioni non aggiornate e attendibili**.

Secondo la Commissione, **il numero di richieste di informazioni e di risposte alle richieste** è cresciuto rapidamente negli ultimi anni, raggiungendo **364.000 richieste e 350.000 risposte** nel 2016.

La Commissione segnala altresì che nel 2016:

- circa 14.000 richieste di informazioni (3,9%) **non hanno ricevuto risposta**; gli Stati membri che non hanno risposto alla percentuale più elevata di richieste ricevute sono: **Cipro** (66,1 per cento), **Grecia** (34,9 per cento), **Italia** (20 per cento) e **Lituania** (17,8 per cento);
- quasi 13.000 richieste (3,6%) **non hanno ricevuto risposta entro il termine legale**; gli Stati membri che hanno maggiori problemi a rispettare il termine sono: **Grecia** (28,1 per cento), **Finlandia** (21,5 per cento), **Estonia** (20,5 per cento), **Romania** (9,3 per cento) e **Italia** (5,28 per cento).

FINALITÀ DELLE RICHIESTE

La relazione definisce il **rapporto** tra le richieste ai fini di un **procedimento penale** e le richieste a **fini diversi** dal 2012 al 2016. In particolare, nel periodo di funzionamento di ECRIS, mediamente **l'81 per cento** delle richieste è stato trasmesso ai fini di **procedimenti penali** e il **19 per cento** a fini diversi.

Analizzando il trend su base annuale, la relazione precisa che, mentre nel periodo **2012-2014** la percentuale di richieste a fini diversi è rimasta **stabile**, nel **2016** tale dato è salito al **22 per cento** (si tratta di un volume di 79.000 richieste).

Tale incremento è determinato principalmente dal numero crescente di richieste a **fini di assunzione per attività professionali o attività volontarie organizzate** che comportano **contatti diretti e regolari con minori**, in attuazione della **direttiva 2011/93/UE**¹. Tali richieste ammontavano a quasi 8 000 nel 2016, o al 10% di tutte le richieste a fini diversi. Al confronto, il volume di queste richieste nel 2012 era trascurabile (7 richieste).

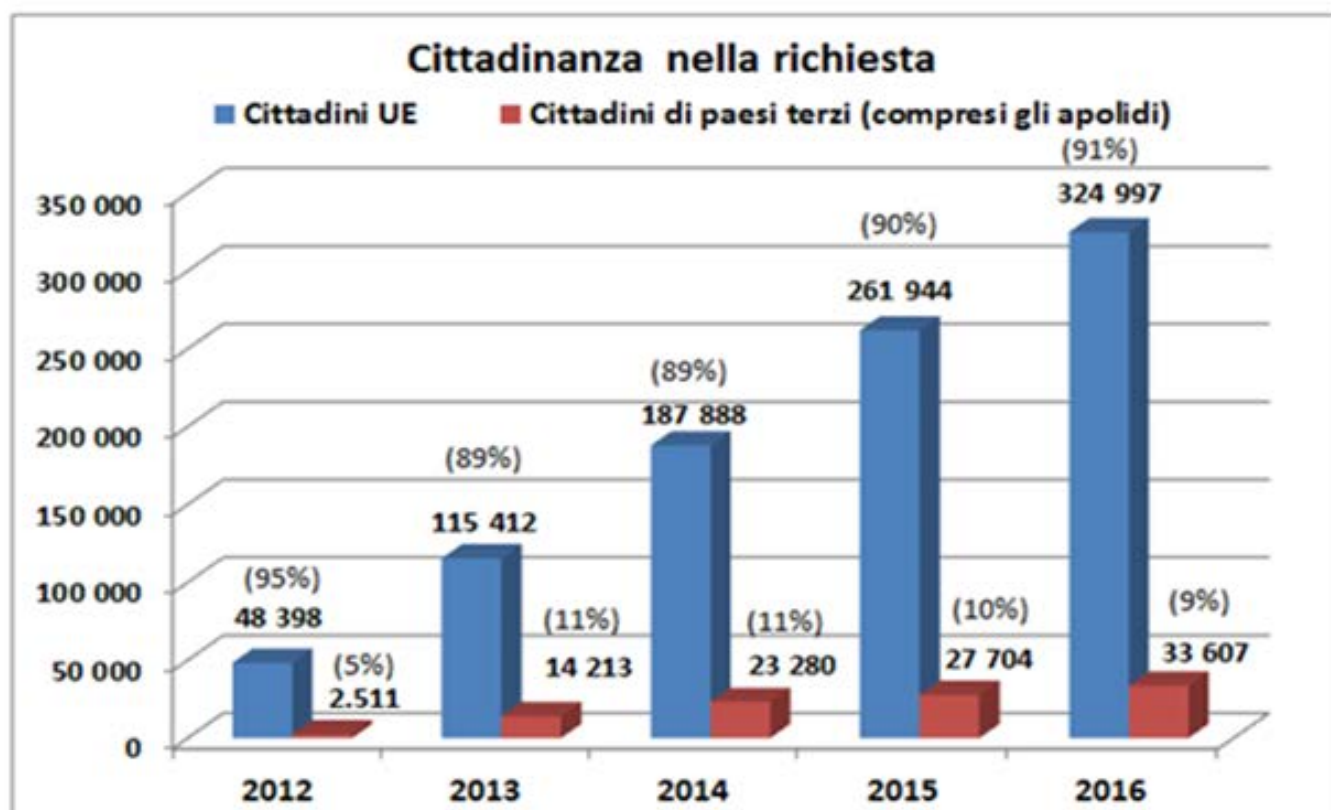
Nel 2016 la maggior parte delle richieste a fini diversi da un procedimento penale è stata presentata da **single persone per ottenere informazioni sul proprio casellario giudiziale**: il 68 per cento delle richieste a fini diversi e il 15 per cento del numero complessivo di richieste presentate; subito dopo, in termini di numero di richieste, figurano le **richieste provenienti da un'autorità amministrativa competente ai fini di un procedimento non penale** (14 per cento delle richieste a fini diversi e 3,1 per cento di tutte le richieste presentate), le richieste ai fini dell'**assunzione** ai sensi della direttiva 2011/93/UE (rispettivamente: 9,9% e 2,2%) e le richieste finalizzate a ottenere il **porto d'armi** (rispettivamente: 3,5% e 0,8%).

Le richieste al fine importante di **ottenere un'altra cittadinanza** costituivano soltanto l'1,4 cento circa delle richieste a fini diversi e lo 0,3 per cento del numero complessivo di richieste.

Come accennato, la Commissione ha rilevato una forte sproporzione nel rapporto tra le richieste riguardanti i cittadini dell'Unione e quelle riguardanti i cittadini di Paesi terzi.

¹ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio

Di seguito i trend delle cittadinanze nelle richieste nel quinquennio 2012- 2016



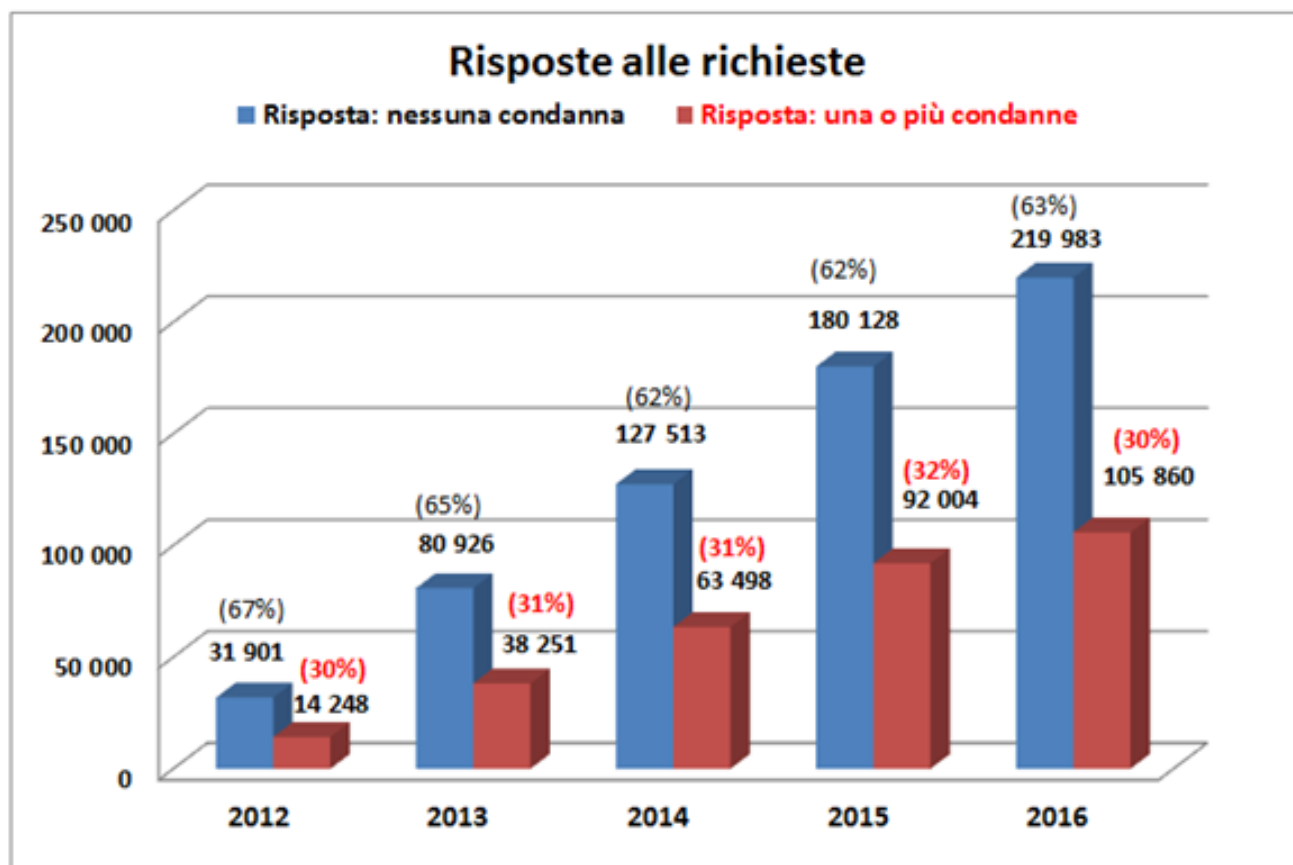
La Commissione ritiene che l'integrazione del sistema ECRIS con un sistema centralizzato specifico per i cittadini dei paesi terzi, come proposto nell'ambito del pacchetto comprendente la relazione, dovrebbe determinare un notevole aumento di tali richieste.

RISPOSTE CONTENENTI INFORMAZIONI RELATIVE ALLE CONDANNE

Infine dalla relazione emerge che una risposta (a una richiesta di informazioni) su tre rivela l'esistenza di condanne penali precedenti.

In particolare, dal primo anno di funzionamento di ECRIS, il **31 per cento** delle richieste di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di una determinata persona ha ricevuto in risposta informazioni su condanne precedenti. Ciò significa che nel 31 per cento delle richieste **la persona interessata era già stata condannata** una o più volte in un altro Paese dell'Unione. In valori assoluti nel 2016 più di **105.000** risposte contenevano informazioni su condanne penali precedenti.

Di seguito il trend relativo alle tipologie di risposte alle richieste di informazioni nel quinquennio 2012-2106:



PROPOSTA DI REGOLAMENTO

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

La Commissione europea rileva come, nonostante l'attuale quadro giuridico di ECRIS renda possibile lo scambio tra Stati membri di **informazioni sulle condanne a carico di cittadini di Stati terzi** e apolidi, allo stato **manchi una procedura o un meccanismo che consenta di realizzare efficacemente tale genere di operazione.**

La principale ragione di tale lacuna nel sistema viene individuata nel fatto che gli Stati membri non sono in grado di stabilire *ex ante* **quale Stato membro possieda informazioni** di questo genere, per cui sono obbligati a inoltrare **“richieste generalizzate” a tutti gli altri Stati membri**, anche a quelli (la maggioranza) non in possesso di informazioni utili.

Nelle stime della Commissione europea, qualora gli Stati membri chiedessero sistematicamente tali informazioni, **l'onere amministrativo**

derivante dall'obbligo di rispondere alle “richieste generalizzate” ammonterebbe a circa **78 milioni di euro**, risultando l'elemento più costoso dell'intero iter procedurale del sistema ECRIS.

Per tali motivi, all'atto pratico gli Stati membri finiscono per fare affidamento soltanto sulle informazioni contenute nei rispettivi casellari giudiziali nazionali.

Per correggere tale disfunzione del sistema, **la Commissione europea aveva presentato nel gennaio del 2016 una proposta di direttiva (COM(2016) 07 final)** volta a modificare la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio per quanto riguarda il sistema ECRIS e lo scambio di informazioni sui cittadini di paesi terzi e a sostituire la decisione 2009/316/GAI del Consiglio, recante una disciplina istitutiva di un **procedimento di scambio decentrato** di informazioni sulle condanne a carico di cittadini di paesi terzi.

La proposta di direttiva è tuttora all'esame delle Istituzioni europee; l'attuale Presidenza del

Consiglio ha presentato un testo modificato al fine di garantire il coordinamento della disciplina in essa contenuta con quella della proposta di regolamento in oggetto.

A giudizio della Commissione europea, **la proposta di direttiva e la proposta di regolamento in esame si completano e si integrano a vicenda**: mentre l'obiettivo della proposta di regolamento è l'istituzione di un nuovo sistema centralizzato, la proposta di modifica della decisione quadro del 2009 presentata nel 2016 è intesa essenzialmente a garantire che lo scambio di informazioni complete sui casellari giudiziali possa essere effettuato allo stesso modo sia per i cittadini di paesi terzi sia per i cittadini dell'UE.

A livello tecnico, il *software* di interfaccia per l'utilizzo del sistema ECRIS-TCN centrale dovrebbe essere integrato con l'attuale implementazione di riferimento ECRIS, in modo che gli utenti del sistema possano utilizzare un unico *software* di interfaccia sia con il sistema ECRIS-TCN centrale che con le autorità incaricate dei casellari giudiziali in altri Stati membri. Il *software* di implementazione di riferimento ECRIS è stato sviluppato dalla Commissione in attuazione della decisione 2009/316/GAI del Consiglio 9. Attualmente è utilizzato da 24 Stati membri per lo scambio di informazioni sui casellari giudiziali, in conformità della decisione quadro 2009/315/GAI.

La Commissione europea precisa, infine, che la creazione di un sistema centrale potrebbe offrire altri vantaggi in quanto renderebbe **il sistema ECRIS-TCN idoneo a partecipare a un futuro servizio comune di confronto biometrico e ad un archivio comune di dati relativi all'identità**, facilitando l'accesso diretto di Europol, di Eurojust, e della Procura europea, e creando presso Eurojust un punto di contatto centrale per i paesi terzi che desiderino informazioni sui cittadini di paesi terzi condannati.

LA BASE GIURIDICA

La proposta di regolamento è adottata ai sensi dell'**articolo 82, paragrafo 1, lettera d), del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**.

L'articolo 82 reca la disciplina generale in materia di **cooperazione giudiziaria in ambito penale**, ispirata all'obiettivo del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e comprendente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri vertenti su questioni aventi dimensione transnazionale.

In altri termini, **la competenza legislativa dell'Unione europea in ambito penale non è**

generalizzata: sul piano sostanziale, essa è infatti limitata all'adozione di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in ambiti di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale per cui si pone l'esigenza di combattere i suddetti reati su base comune. Gli ambiti individuati a tal fine sono quelli del **terrorismo, della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, del traffico illecito di stupefacenti e di armi, del riciclaggio, della corruzione, della contraffazione dei mezzi di pagamento, della criminalità informatica e della criminalità organizzata**. Sul piano del **riconoscimento reciproco delle decisioni e delle sentenze**, l'ordinamento europeo negli ultimi anni ha registrato notevoli progressi anche in ambito civile, tradottesi nel progressivo ampliamento della pratica del *non exequatur*.

L'intervento legislativo a livello europeo in questi ambiti impone il ricorso alla **procedura legislativa ordinaria** che attribuisce funzioni legislative pari grado al Consiglio e al Parlamento europeo. Si può peraltro rilevare che, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo 82 del TFUE, l'intervento legislativo a livello europeo si dovrebbe tradurre nella adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di norme minime mediante direttive.

Il ricorso allo strumento del regolamento viene giustificato dalla Commissione europea in ragione del fatto che il sistema centrale di cui si prevede l'istituzione sarebbe gestito dall'Agenzia europea EU-LISA e la relativa disciplina modifica l'attuale regolamento (UE) n. 1077/2011. È evidente che l'obiettivo della Commissione è di realizzare, attraverso l'utilizzo del regolamento, **un duplice vantaggio**: quello di essere **direttamente applicabile senza necessità di norme di trasposizione** a livello nazionale e quello di **essere obbligatori tutti i suoi elementi**, in tal modo garantendo un'applicazione uniforme delle relative norme e la loro simultanea entrata in vigore in tutta l'UE.

La presente proposta di regolamento è inoltre collegata a quella della Commissione, presentata lo stesso giorno, recante il nuovo quadro giuridico per l'**Agenzia EU-LISA**. Le due proposte contengono disposizioni corrispondenti sui compiti di EU-LISA relativamente al sistema ECRIS-TCN.

EU-LISA, l'Agenzia europea per la gestione operativa di sistemi informatici su larga scala, ha iniziato la sua attività il 1° dicembre 2012. Svolge compiti di

gestione operativa per SIS II, VIS ed EURODAC. La principale funzione è quella di assicurare ininterrottamente, 24 ore al giorno, sette giorni su sette, il funzionamento di tali sistemi. Inoltre, EU-LISA è chiamata ad adottare misure necessarie per la sicurezza e l'integrità dei dati nonché la conformità alle norme sulla protezione dei dati.

La direzione generale ha sede a Tallinn, in Estonia, mentre la sede operativa è in Francia, a Straburgo.

CONTENUTI PRINCIPALI

La proposta di regolamento si articola in sei capi e 39 articoli.

Il capo I concerne le disposizioni generali. In particolare, l'oggetto del regolamento, stabilito nell'**articolo 1**, concerne:

- l'istituzione di un **sistema per individuare lo Stato membro o gli Stati membri** in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi ("**sistema ECRIS-TCN**");
- la definizione delle **condizioni alle quali le autorità competenti possono usare il sistema ECRIS-TCN** per avere informazioni su tali condanne dal sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS) istituito con decisione 2009/316/GAI del Consiglio.

L'**articolo 2** definisce l'ambito di applicazione della nuova disciplina. Al riguardo si segnala che nella relazione introduttiva alla proposta la Commissione europea precisa che il futuro regolamento si applicherà al **trattamento delle informazioni sull'identità dei cittadini di paesi terzi e non alle informazioni relative alle loro condanne**, disciplinate dalla decisione quadro 2009/315/GAI modificata dalla direttiva proposta dalla Commissione nel 2016.

In altre parole il meccanismo dovrebbe consentire di risalire dalle informazioni relative ai cittadini extraeuropei (dati alfanumerici, dati biometrici, ecc.) agli Stati membri nei quali sono conservate informazioni sui precedenti penali di un cittadino di paese terzo. La richiesta di informazioni allo Stato membro in possesso di informazioni avverrebbe mediante il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali istituito dalla decisione quadro del Consiglio 2009/315/GAI come modificato dalla proposta di direttiva tuttora in esame.

L'**articolo 3** contiene un elenco di definizioni dei termini utilizzati nel regolamento. Alcune definizioni esistono già nell'*acquis* pertinente,

altri concetti sono invece definiti per la prima volta.

Tra le definizioni già contenute nella decisione quadro 2009/315/GAI rileva quella di **condanna** (lettera a) riferibile alla **decisione definitiva** di una **giurisdizione penale** nei confronti di una persona fisica in relazione a un reato, nella misura in cui tale decisione sia riportata nel casellario giudiziale dello Stato di condanna.

Va in proposito ricordato che il casellario giudiziale, nel vigente **ordinamento giuridico nazionale**, è uno schedario che raccoglie e conserva gli estratti dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria o amministrativa al fine di consentire la conoscibilità dei precedenti penali e civili di ogni cittadino. I diversi casellari, costituiti presso le procure della Repubblica di ogni tribunale fanno capo al casellario centrale presso il Ministero della giustizia. I certificati rilasciati dal casellario possono vertere sull'esistenza di condanne passate in giudicato ovvero, quando riferite ai carichi pendenti, all'esistenza di procedimenti penali in corso.

La proposta introduce include nella definizione di "**cittadino di paese terzo**" (lettera g) anche gli **apolidi** e le **persone la cui cittadinanza è ignota allo Stato membro di condanna**.

Tale definizione dovrebbe essere la stessa di quella utilizzata nella decisione quadro, modificata dalla direttiva proposta dalla Commissione nel 2016.

Ai fini dell'applicazione della disciplina la proposta definisce infine all'**articolo 3**, lettera f), le "**autorità competenti**" considerando tali le **autorità centrali** (si tratta delle **autorità designate da ciascuno Stato membro**, già previste dalla decisione quadro citata per l'accesso al sistema ECRIS ai fini delle richieste di informazioni e delle risposte agli altri Stati membri) e gli **organi dell'Unione** competenti per accedere al sistema ECRIS –TCN: **Eurojust**, **Europol** e – al momento prevista solo *de iure condendo*- la **Procura europea**.

L'**articolo 4** descrive l'**architettura tecnica del sistema ECRIS-TCN**. La Commissione europea precisa che l'infrastruttura di comunicazione utilizzata dovrebbe essere la **rete di servizi transeuropei sicuri** per la comunicazione telematica tra amministrazioni (s-TESTA) o qualsiasi suo ulteriore sviluppo. L'articolo precisa inoltre che il software di interfaccia del nuovo sistema sarà integrato con l'implementazione di riferimento ECRIS attuale, per far sì che gli utenti possano utilizzarlo facilmente e correttamente.

Il capo II disciplina l'**inserimento e l'uso dei dati da parte delle autorità centrali**.

In particolare l'**articolo 5 impone allo Stato membro di condanna di creare** (tramite l'autorità centrale) **per ciascun cittadino di paese terzo condannato un record di dati nel sistema ECRIS-TCN centrale** non appena possibile dopo l'**iscrizione della condanna nel casellario giudiziale nazionale**².

Il sistema ECRIS-TCN dovrebbe contenere soltanto le informazioni sull'identità dei cittadini di paesi terzi condannati da una giurisdizione penale nell'Unione europea.

In sintesi tali informazioni comprendono:

- **dati alfanumerici**, quali cognome, nome o nomi; data di nascita; luogo di nascita (città e paese), la o le cittadinanze, sesso, nome dei genitori, eventuali nomi precedenti, eventuali pseudonimi; e il codice dello Stato membro di condanna;
- dati relativi alle **impronte digitali**;

La proposta prevede che il record di dati **possa contenere** anche le **immagini del volto** del cittadino di paese terzo condannato, definendo altresì un regime specifico per tale tipologia di informazione. In particolare, l'**articolo 6** stabilisce che le immagini del volto siano utilizzate **al solo scopo di confermare l'identità del cittadino di paese terzo** identificato grazie all'interrogazione con dati alfanumerici o con dati relativi alle impronte digitali. Il medesimo articolo tuttavia prevede che tali immagini possano essere utilizzate, non appena ciò diventi possibile tecnicamente, **anche per identificare un cittadino** di paese terzo in base al suo identificatore biometrico (cosiddetto confronto biometrico automatizzato).

L'**articolo 7** disciplina le modalità di utilizzo del sistema ECRIS-TCN per individuare lo Stato

membro o gli Stati membri in possesso di informazioni sui precedenti penali, al fine di ottenere informazioni sulle precedenti condanne tramite il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali.

È previsto, in particolare, l'**obbligo per gli Stati membri** di avvalersi del sistema ECRIS-TCN in caso di richiesta di informazioni sulle precedenti condanne di cittadini di paesi terzi conformemente al diritto nazionale e **di dar seguito a tutti i riscontri positivi (hit)** con gli Stati membri individuati tramite il sistema ECRIS. Tale obbligo riguarda sia le richieste di informazioni ai fini di un procedimento penale sia quelle dirette ad altri scopi pertinenti.

Lo Stato membro che intende individuare lo Stato membro o gli Stati membri in possesso di informazioni sui precedenti penali di un determinato cittadino di paese terzo può interrogare il sistema centrale mediante il **meccanismo di ricerca "hit/no hit"** utilizzando i **dati alfanumerici** o le **impronte digitali** del cittadino interessato, a seconda della disponibilità di tali dati. In caso di **riscontro positivo**, il sistema centrale trasmette automaticamente all'autorità competente informazioni sullo Stato membro o sugli Stati membri in possesso di informazioni sui precedenti penali del cittadino di paese terzo, insieme con i numeri di riferimento associati e le corrispondenti informazioni sull'identità. Le informazioni sull'identità sono utilizzate al solo scopo di verificare l'identità del cittadino di paese terzo interessato. La Commissione europea precisa nella relazione introduttiva che:

- tale regime potrà consentire agli Stati membri di utilizzare l'attuale sistema ECRIS per **verificare l'identità delle persone** interessate **prima dello scambio di informazioni** sui loro precedenti penali;
- un riscontro positivo rilevato dal sistema ECRIS-TCN **non dovrebbe tuttavia di per sé significare** che il cittadino di paese terzo interessato **è stato condannato** nello Stato membro o negli Stati membri indicati, né che lo Stato membro o gli Stati membri indicati sono in possesso di informazioni sui precedenti penali di quel cittadino di paese terzo;
- l'**esistenza di precedenti condanne** dovrebbe quindi essere confermata unicamente dalle **informazioni ricevute dai casellari giudiziali degli Stati membri interessati**.

In **assenza di riscontro positivo**, il sistema centrale ne informa automaticamente l'autorità competente.

² Al fine di garantire la massima efficacia del sistema, l'articolo 5 obbliga altresì gli Stati membri a creare nel sistema ECRIS-TCN record di dati "storici" relativi alle condanne di cittadini di paesi terzi, vale a dire le condanne pronunciate prima dell'entrata in vigore del regolamento. Ai sensi dell'articolo 38, gli Stati membri sono tenuti ad adempiere a tale obbligo entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento. Gli Stati membri, tuttavia, non dovrebbero essere tenuti a raccogliere a tale scopo informazioni che non siano già presenti nei rispettivi casellari giudiziali prima dell'entrata in vigore del regolamento.

Il capo III regola la **conservazione** e la **modifica** dei **dati**, essenzialmente confermando la stessa logica adottata dalla decisione quadro per i cittadini dell'UE.

In particolare l'articolo 8 prevede che ciascun record di dati individuale sia conservato nel sistema centrale fintanto che i dati relativi alla o alle condanne pronunciate a carico dell'interessato sono conservati nel casellario giudiziale nazionale. È inoltre stabilito che, allo scadere del periodo di conservazione, l'autorità centrale dello Stato membro di condanna cancelli dal sistema centrale il record di dati individuale senza indugio e comunque non oltre un mese dallo scadere del periodo di conservazione.

L'**articolo 9** prevede, altresì, l'obbligo per gli Stati membri di verificare l'esattezza dei dati trasmessi al sistema centrale e di rettificarli, ovvero di modificarli in caso di modifiche dei casellari giudiziali nazionali apportate in un secondo tempo.

Il capo IV contiene le disposizioni relative allo sviluppo, al funzionamento e alle responsabilità relative al sistema ECRIS TN.

In particolare, l'**articolo 10** conferisce alla Commissione **competenze di esecuzione** al fine di garantire **condizioni uniformi** per il funzionamento del sistema ECRIS-TCN³.

Inoltre, ai sensi dell'**articolo 11** l'Agenzia EU-LISA:

- sviluppa e gestisce operativamente il sistema ECRIS-TCN;
- provvede allo sviluppo e alla manutenzione dell'implementazione di riferimento ECRIS, al fine di garantire il corretto funzionamento del sistema ECRIS-TCN e del sistema ECRIS propriamente detto. L'**articolo 12** elenca le responsabilità degli Stati membri relative al sistema ECRIS-TCN. Gli Stati membri mantengono la responsabilità esclusiva delle loro banche dati nazionali dei casellari giudiziali.

Gli **articoli 12 e 13** stabiliscono, tra l'altro, le responsabilità degli Stati membri circa lo **sviluppo**, la **sicurezza** e la **manutenzione** delle **connessioni** alle banche dati nazionali di casellari giudiziali e di impronte digitali e il punto di accesso centrale nazionale, nonché la **liceità del trattamento** dei **dati** registrati nel sistema ECRIS-TCN

All'**articolo 14**, si designa **Eurojust** come **punto di contatto** per i **paesi terzi** e le **organizzazioni internazionali** che desiderano chiedere informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi. Il regime prevede che Eurojust **non fornisca** alcuna informazione al paese terzo o all'organizzazione internazionale richiedente, nemmeno le informazioni sullo Stato membro o sugli Stati membri in possesso dei dati relativi alle condanne, ma debba limitarsi ad **informare lo Stato membro** o gli **Stati membri interessati** in caso di riscontro positivo. Secondo tale ratio spetta agli Stati membri interessati a decidere se prendere contatto con il paese terzo o con l'organizzazione internazionale per segnalare che potrebbero essere fornite informazioni sui precedenti penali di un cittadino di paese terzo in conformità della legislazione nazionale.

Come accennato, la proposta (**articoli 15 e 16**) disciplina il potere di Eurojust, di Europol e (quando istituita) della Procura europea di accedere direttamente al sistema ECRIS-TCN ai fini dell'adempimento dei loro compiti ufficiali.

La Commissione europea precisa che queste autorità competenti, **non hanno accesso ad ECRIS in quanto tale per chiedere le informazioni sulle condanne**, dovendo a tal fine avvalersi dei canali istituiti con le autorità nazionali.

La disciplina, dopo aver regolato la questione della sicurezza dei dati contenuti in ECRIS TN stabilendo i rispettivi obblighi di EU-LISA e degli Stati membri (**articolo 17**), definisce la **responsabilità degli Stati membri** nei confronti di persone o di altri Stati membri per qualsiasi **trattamento illecito di dati** o per qualsiasi altro atto incompatibile con il regolamento.

In particolare, ai sensi dell'**articolo 18** le persone e gli Stati membri che hanno subito un **danno** in conseguenza di un **trattamento illecito di dati** o di qualsiasi altro atto incompatibile con il presente regolamento hanno diritto di ottenere un **risarcimento dallo Stato membro responsabile del pregiudizio**. Il medesimo articolo **esonera** lo Stato membro in tutto o in parte da tale responsabilità se **prova** che l'**evento dannoso non gli è imputabile**.

³ Tali competenze devono essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011. La procedura di comitato scelta è quella di esame.

Inoltre ogni Stato membro è responsabile per i danni causati al sistema ECRIS-TCN in caso di inosservanza da parte sua degli obblighi derivanti dal regolamento, tranne nel caso e nei limiti in cui **EU-LISA** o un **altro Stato membro** che partecipi al sistema ECRIS-TCN **abbia omesso di adottare misure ragionevolmente idonee ad evitare i danni o a minimizzarne gli effetti**. Le **norme** relative alla responsabilità degli Stati membri per eventuali danni derivanti da tali violazioni del regolamento sono **stabilite a livello nazionale**.

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a:

- a vigilare sul **rispetto del regolamento**, a livello nazionale, **da parte delle autorità centrali** da essi designate (**articolo 19**);
- a garantire che ogni **uso** dei dati inseriti nel sistema ECRIS-TCN **contrario al regolamento** sia passibile di **sanzioni** in conformità della **legislazione nazionale** (**articolo 20**).

Il capo V (Diritti e vigilanza in materia di protezione dei dati) contiene una serie di disposizioni volte in primo luogo a designare il **titolare** e il **responsabile del trattamento**, stabilire le **finalità** dello stesso, e a regolare il **diritto di accesso, rettifica e cancellazione** da parte dei cittadini di paesi terzi interessati

La disciplina proposta prevede, tra l'altro, che:

- o per quanto riguarda i trattamenti effettuati da uno Stato membro, **titolare del trattamento** ai sensi della direttiva (UE) 2016/680⁴ è l'**autorità centrale** di quello Stato membro.

⁴ Si tratta della recente disciplina relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio. Secondo tale direttiva è titolare del trattamento l'autorità competente che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o dello Stato membro, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua

- o per quanto riguarda i dati personali inseriti nel sistema centrale dagli Stati membri, **responsabile del trattamento** ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001 è **EU-LISA**⁵ (**articolo 21**);
- o il trattamento dei dati personali presenti nel sistema centrale è esclusivamente finalizzato all'**individuazione Stato membro** o degli **Stati membri in possesso di informazioni** sui precedenti penali di un cittadino di paese terzo (**articolo 22**).

La Commissione europea, in linea con gli standard stabiliti con i nuovi strumenti normativi europei in materia di protezione dei dati personali, regola i diritti di **accesso, rettifica e cancellazione** dei dati inseriti in ECRIS TN (**articolo 23**), stabilendo altresì obblighi di **cooperazione tra le autorità centrali** e le **autorità di controllo** al fine di garantire tali diritti (**articolo 24**), nonché prevedendo mezzi di ricorso a disposizione dei cittadini di paesi terzi interessati ai quali sia stato impedito l'esercizio di tali facoltà (**articolo 25**).

Gli **articoli 26, 27 e 28**, definiscono le norme riguardanti la **vigilanza** da parte delle **autorità di controllo** e del **Garante europeo della protezione dei dati**, e ne disciplinano la cooperazione.

L'**articolo 29** disciplina la tenuta da parte di **EU-LISA** e delle **autorità competenti** (nei limiti delle rispettive responsabilità) dei **registri di tutti i trattamenti di dati** nel sistema, tra l'altro, al fine di verificare l'ammissibilità delle

nomina possono essere previsti dal diritto dell'Unione o dello Stato membro.

⁵ Si tratta del regolamento concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati. Ai sensi di tale regolamento è responsabile del trattamento l'istituzione o l'organismo della Comunità, la direzione generale, l'unità o qualunque altra entità organizzativa che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Quando le finalità e i mezzi del trattamento sono determinati da un atto comunitario specifico, il responsabile del trattamento o i criteri specifici per la sua designazione possono essere fissati da tale atto comunitario;

richieste e di monitorare la liceità del trattamento.

Il VI ed ultimo capo della proposta contiene le disposizioni finali.

In particolare, l'**articolo 30**, tra l'altro affida ad **EU-LISA** il compito di predisporre **statistiche riguardanti il sistema ECRIS-TCN**, sostanzialmente sulla base dei dati forniti obbligatoriamente dagli Stati membri. Questi ultimi devono inoltre **fornire** alla **Commissione** statistiche relative al **numero di cittadini di paesi terzi condannati** e al **numero di condanne** di cittadini di paesi terzi **sul loro territorio**.

Circa le spese relative al sistema ECRIS TN, l'**articolo 31** stabilisce che:

- o le spese sostenute per l'**istituzione** e il **funzionamento** del sistema centrale, dell'**infrastruttura di comunicazione**, del **software di interfaccia** e dell'**implementazione di riferimento** ECRIS sono a carico del **bilancio generale dell'Unione**;
- o le **spese di connessione** di **Eurojust**, **Europol** e della **Procura europea** al sistema ECRIS-TCN sono a carico del **bilancio di tali organi**;
- o le **altre spese** sono a carico degli **Stati membri**, segnatamente quelle sostenute per la **connessione delle banche dati nazionali di casellari giudiziari** e di **impronte digitali** e delle **autorità centrali** al sistema ECRIS-TCN, e le spese di hosting dell'implementazione di riferimento ECRIS.

La proposta prevede altresì:

- o l'obbligo per gli Stati membri di comunicare ad EU-LISA i **nominativi** delle rispettive **autorità centrali**, che EU-LISA è tenuta a pubblicare (**articolo 32**);
- o l'obbligo della Commissione di stabilire la **data** a decorrere dalla quale il sistema ECRIS-TCN **entrerà in funzione**, una volta che siano soddisfatte una serie di condizioni precisate dal regolamento (**articolo 33**);
- o gli obblighi di EU-LISA e della Commissione in materia di presentazione di **relazioni** e di **valutazione**.

In particolare tre anni dopo l'entrata in funzione del sistema ECRIS-TCN e, successivamente,

ogni quattro anni la Commissione effettua una valutazione del suo funzionamento, comprese l'efficacia dimostrata nell'aumentare lo scambio di informazioni sui cittadini di paesi terzi condannati e qualunque questione tecnica connessa alla sua efficienza. In questa fase riesaminerà anche l'opportunità di sviluppare il sistema per potervi includere altri dati e, sulla base di tale valutazione, deciderà sull'eventuale seguito da dare.

Infine, l'**articolo 38** stabilisce che gli Stati membri provvedano all'attuazione del regolamento a livello nazionale entro il termine di **24 mesi dalla sua entrata in vigore** (fissata nel giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea).

VALUTAZIONE DEL GOVERNO

Il **29 agosto 2017** il Governo ha trasmesso la **relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012**, nella quale si esprime un **generale apprezzamento** per la proposta di regolamento che risponderebbe alle sollecitazioni più volte espresse in sede di Consiglio europeo e di Consiglio giustizia affari interni affinché si migliori l'attuale sistema ECRIS.

La proposta di regolamento viene inoltre giudicata **pienamente rispondente ai principi di attribuzione** per quanto concerne gli ambiti entro cui può esercitarsi la attività legislativa dell'Unione europea, **di sussidiarietà**, risultando evidente "la dimensione transfrontaliera del campo di applicazione della proposta di regolamento... così come la necessità di un intervento a livello europeo per risolvere le criticità che sono emerse, nonché al **principio di proporzionalità** in ragione del fatto che lo scambio efficiente di informazioni estratte dai casellari giudiziari è uno strumento importante per la lotta alla criminalità transfrontaliera e contribuisce in modo rilevante a mettere in pratica il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie nello spazio comune di giustizia e sicurezza in cui le persone circolano liberamente".

Per queste ragioni, la proposta viene considerata **conforme all'interesse nazionale** anche alla luce della possibilità che essa offrirà all'Italia, come agli altri Paesi membri, di prendere in considerazione eventuali precedenti condanne di cittadini di Paesi terzi **anche in relazione a decisioni da assumere in materie di rimpatrio e respingimento** di soggetti che possono costituire una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Il Governo afferma, dunque, di aver manifestato il proprio

apprezzamento nelle sedi negoziali europee, pur consapevole della necessità che **l'adozione del regolamento implicherà un aggiornamento del sistema informativo del casellario (SIC)**, la quale dovrà essere effettuata in stretta cooperazione con il Ministero dell'interno ai fini dell'acquisizione delle impronte digitali.

Si sottolinea, inoltre, che l'alimentazione dell'indice dei condannati appartenenti ai Paesi terzi o apolidi comporterà costi amministrativi e finanziari allo stato non quantificabili.

