

COMMENTO AI COMMI 18-19 DELL'ART. 1 LEGGE 103 DEL 2017 (CD. RIFORMA ORLANDO).  
DELEGA IN TEMA DI CASELLARIO

di Valeria Spinosa  
(Magistrato presso la procura di Padova)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I principi e le linee direttive di cui alla lett. a del co. 18. – 3. La delega in materia di eliminazione delle iscrizioni di cui all'art. 5 T.u. casellario giudiziale. – 4. I certificati del casellario a uso interno fra amministrazioni pubbliche. – 5. Conclusioni.

1. La riforma Orlando, oltre a introdurre una serie di importanti modifiche di diritto penale sostanziale e processuale, impartisce ai co. 18-19 dell'art. 1 una delega al Governo per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, contenuta nel d.P.R. 14.11.2002 n. 313, recante il "*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*".

In particolare, il co. 18 indica i principi e i criteri direttivi cui il legislatore delegato è tenuto ad attenersi nell'attuazione della delega, mentre il comma successivo traccia l'*iter* di approvazione del d.lgs., che parte dalla proposta del Ministero della Giustizia e passa necessariamente per la relazione tecnico-finanziaria ed i pareri delle commissioni parlamentari competenti.

Va sottolineato che il decreto attuativo non può prevedere nuovi oneri per la finanza pubblica e deve essere adottato entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della l. n. 103/2017, cioè il 3.8.2018, con possibile proroga di sessanta giorni, quindi entro il 3.10.2017.

Per quanto riguarda i contenuti prescrittivi della delega legislativa, il co. 18 prende in considerazione vari ambiti di intervento, tanto da demandare al Governo una vera e propria revisione delle norme in materia di casellario e non una semplice rettifica formale o nominale, come emerge dalla disamina dettagliata delle linee guida elaborate dal delegante.

2. La delega alla revisione del casellario si apre con la necessità di adeguare le norme del d.P.R. n. 313/2002 alle modificazioni *medio tempore* verificatesi nel diritto penale sostanziale e processuale; nel casellario, difatti, vengono iscritti ai sensi del vigente art. 3 T.u. casellario giudiziale tutti i provvedimenti giudiziari definitivi (ossia non più soggetti a mezzi ordinari di impugnazione), mentre nel casellario dei carichi pendenti sono iscritti, ex art. 6 T.u. casellario giudiziale, i provvedimenti giudiziari non definitivi (tra cui gli atti di esercizio dell'azione penale ex art. 60 CPP) e comunque tutti i provvedimenti che decidono sull'imputazione nelle fasi e nei gradi precedenti alla sentenza passata in giudicato.

È evidente allora il fatto che le norme relative al casellario dipendono direttamente dalla normativa penale sottostante, la quale individua la natura e le caratteristiche dei provvedimenti giudiziari suscettibili di iscrizione, sia nel casellario giudiziale, sia in quello dei carichi pendenti.

Mutando prospettiva, il T.u. prevede i casi di iscrizione nel casellario, ma il contenuto delle iscrizioni (titoli di reato, pene principali ed accessorie, sanzioni sostitutive o alternative, sospensione condizionale, amnistia, indulto, misure di sicurezza, etc.) si ricava dalla disciplina di diritto penale sostanziale e processuale. Se dunque il quadro normativo di riferimento muta, le regole in materia di casellario devono essere riadattate ai nuovi istituti dell'ordinamento penalistico.

Assai significativa è, inoltre, la delega a rivedere le norme sul casellario in modo da renderle pienamente conformi alla disciplina sulla protezione dei dati personali di matrice interna ed europea. Si segnala in proposito la recente Direttiva 2016/680/UE del 27.4.2016 *“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”*.

La Direttiva richiama nei preamboli gli Stati membri a mantenere la sicurezza relativamente al trattamento dei dati personali per finalità di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, in modo da garantirne un'adeguata sicurezza e riservatezza, impedendo l'accesso o l'utilizzo non autorizzato dei dati personali e delle attrezzature impiegate per il trattamento, e da tenere conto dello stato dell'arte e della tecnologia disponibili.

Tuttavia, la delega impone la neutralità finanziaria nella revisione delle norme sul casellario e, di conseguenza, la modernizzazione e la messa in sicurezza delle attrezzature dovranno avvalersi dei mezzi economici e materiali disponibili.

Un altro importante passaggio della Direttiva prevede che siano messe a disposizione dell'interessato alcune informazioni minime, quali l'identità del titolare del trattamento (ossia il responsabile del procedimento di registrazione nel casellario), il diritto di proporre reclamo e di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai dati e la rettifica o la cancellazione degli stessi.

Allo stesso tempo, l'art. 18 dir. 2016/680/UE stabilisce che i diritti dell'interessato siano esercitati in osservanza del diritto dello Stato membro qualora i dati personali figurino in un casellario o in un fascicolo giudiziario oggetto di trattamento nel corso di un procedimento penale. Si tratta, in sostanza, di una norma di salvaguardia delle discipline nazionali in ambito di casellario giudiziale.

La revisione della disciplina del casellario, comunque, per essere pienamente conforme al quadro europeo in materia di protezione dei dati personali, dovrà osservare i canoni di necessità e proporzione nel trattamento dei dati giudiziari e sensibili, i principi di trasparenza e responsabilità nella gestione del procedimento amministrativo, nonché assicurare la sicurezza e l'integrità, anche con tecnologie informatiche, dei dati raccolti e conservati ai fini della registrazione nel casellario.

3. La delega alla revisione del casellario, inoltre, affronta alla lett. c del co. 18 un tema assai delicato, ossia l'eliminazione delle iscrizioni *sub* art. 5 T.u., tema su cui si concentrano diverse esigenze di tutela, fra cui la *privacy* e la protezione dei dati giudiziari sopra menzionata, il *favor rei* e la funzione rieducativa della pena.

L'iscrizione di un provvedimento giudiziario nel casellario, difatti, possiede un intrinseco significato negativo per la persona dell'interessato<sup>1</sup>, dato che a essere iscritti sono, in forza dell'art. 3 T.u., i provvedimenti definitivi di contenuto almeno in parte sfavorevole: solo le sentenze di assoluzione o di proscioglimento prive di conseguenze afflittive (ad esempio, l'applicazione di misure di sicurezza) non lasciano traccia sul casellario, ossia "non macchiano la fedina penale".

Diverso discorso merita di essere condotto per i carichi pendenti, ove invece sono registrati i provvedimenti con cui si assume la qualifica di imputato e i successivi provvedimenti definitivi, come quello di archiviazione o di sentenza non passata in giudicato. In breve, l'iscrizione dei carichi pendenti viene eliminata con la perdita dello *status* di imputato. Del resto, il casellario dei carichi pendenti, essendo tradotto nel relativo certificato, non è privo di ricadute negative per la vita dell'interessato e pertanto anch'esso dovrebbe essere toccato dalla futura riforma delle cause di eliminazione delle iscrizioni.

La delega legislativa impartita dalla riforma Orlando, invero, richiede espressamente al Governo di abrogare l'art. 5 co. 1 T.u. casellario giudiziale, secondo il quale le iscrizioni sono eliminate con la morte o con il compimento dell'ottantesimo anno di età dell'interessato. Oltre alla *pars destruens*, la delega delinea la *pars construens* della modifica in argomento, prescrivendo di rivedere i presupposti in tema di eliminazione delle iscrizioni in modo da adeguarli all'attuale durata media della vita umana. Il criterio direttivo sul punto pare di incerta comprensione; a parere di chi scrive, dato che la vita media è in costante aumento nelle statistiche ufficiali, esso dovrebbe intendersi come un innalzamento dell'età necessaria per l'eliminazione d'ufficio delle iscrizioni nel casellario, allo stato fissata a ottant'anni.

La l. n. 103/2017, poi, prende in considerazione un punto critico dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto, introdotto dal d.lgs. 16.3.2015 n. 28.

La novella del 2015 aveva previsto, infatti, l'iscrizione nel casellario giudiziale dei «provvedimenti applicativi della nuova causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis CP» e nella prassi tale previsione aveva sin dall'inizio presentato varie questioni applicative.

Si è discusso, infatti, dell'opportunità di iscrivere nel casellario giudiziale anche i provvedimenti di archiviazione per particolare tenuità del fatto, sebbene si tratti di provvedimenti non definitivi<sup>2</sup>; per la tesi favorevole deponiva la constatazione che, in

---

<sup>1</sup> In proposito si veda Cass. 15.3.2017 n. 18396, Cojocar, in *CEDCass*, m. 269638, che trattando del beneficio della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, lo distingue da quello della sospensione condizionale della pena perché, mentre quest'ultima ha l'obiettivo di sottrarre alla punizione il colpevole che presenti possibilità di ravvedimento, il primo "persegue lo scopo di favorire il ravvedimento del condannato mediante l'eliminazione della pubblicità quale particolare conseguenza negativa del reato".

<sup>2</sup> Per la tesi negativa cfr. Cass. 26.1.2017. n. 30685, Vanzo, in *CEDCass*, m. 270247, la quale evidenzia la natura non definitiva del provvedimento di archiviazione. Dello stesso avviso è F. Bardelle, *L'archiviazione per particolare tenuità del fatto: vuoti di tutela per l'indagato*, su [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 11.1.2016, 10;

assenza di iscrizione nel casellario, non sarebbe stato possibile per il giudice accertare che l'offesa fosse priva di abitualità, poiché eventuali precedenti provvedimenti di archiviazione ai sensi dell'art. 131-bis CP, non comparando sul casellario, sarebbero stati sottratti alla cognizione dell'organo giudicante.

La delega contenuta nella riforma Orlando dirime la controversia, prevedendo che sia il pubblico ministero a verificare, prima che venga emesso qualsiasi provvedimento del giudice *ex art. 131-bis CP*, che il fatto addebitato sia occasionale; soprattutto nel caso di archiviazione per particolare tenuità del fatto, quindi, è onere della Procura accertare l'assenza di abitualità, senza limitarsi a una verifica cartolare dell'assenza di precedenti penali.

La l. n. 103/2017 non si limita a chiarire tale dubbio pratico e si spinge oltre, delegando il Governo a eliminare *in toto* la previsione dell'iscrizione dei provvedimenti applicativi della non punibilità per particolare tenuità del fatto, ossia equiparando il regime del proscioglimento per particolare tenuità del fatto a quello delle altre sentenze di proscioglimento nel merito.

La riforma Orlando dimostra così una concezione dell'istituto dell'art. 131-bis CP nettamente difforme da quella della novella del 2015 che lo aveva introdotto, considerandolo non più un provvedimento a contenuto parzialmente sfavorevole, bensì una nuova formula assolutoria, per questo non passibile di iscrizione nel casellario giudiziale.

Sempre nell'ottica di eliminare le iscrizioni nel casellario non rispondenti ad effettive esigenze di prevenzione speciale e generale, l'art. 1 co. 18 lett. c fissa al legislatore delegato la linea direttiva della riduzione del tempo necessario all'eliminazione delle iscrizioni per le condanne di lieve entità. Il vigente art. 5 T.u. del casellario giudiziale, infatti, prevede il decorso di un termine decennale oppure triennale per l'eliminazione delle iscrizioni di determinati provvedimenti definitivi aventi ad oggetto fatti di lieve gravità, per esempio le condanne alla sola pena dell'ammenda, alle sanzioni del giudice di pace, oppure i proscioglimenti per difetto di imputabilità.

Mentre i provvedimenti applicativi dell'art. 131-bis CP non dovranno neppure essere iscritti in base al futuro decreto attuativo, altre tipologie di provvedimenti, stavolta sfavorevoli ma comunque di limitato disvalore complessivo, continueranno ad essere iscritti nel casellario, ma beneficeranno di termini ridotti per la loro espunzione.

Il co. 18 elenca, a titolo meramente esemplificativo, le condanne di modesta entità per le quali le iscrizioni nel casellario giudiziale sono suscettibili di eliminazione in tempi ridotti, ossia «*quelle irrogate con decreto penale, con provvedimento della giurisdizione di pace, con provvedimento applicativo della pena su richiesta delle parti, per pene determinate in misura comunque non superiore a sei mesi*».

La *ratio* della delega è esplicitata dal legislatore stesso, in quanto la modifica dei termini di cui all'art. 5 T.u. casellario giudiziale viene finalizzata al «*reinserimento sociale con modalità meno gravose*» del condannato in presenza di pene oggettivamente lievissime.

Gli effetti negativi dell'iscrizione, allora, se trovano giustificazione in caso di condanna a pena detentiva superiore a sei mesi, poiché in tal caso i precedenti segnalano una certa pericolosità sociale del soggetto, nonché mostrano la portata offensiva del fatto commesso, non svolgono invece alcuna funzione preventiva quando si ricollegano a violazioni di minima entità: esse finiscono anzi per vanificare lo scopo rieducativo della pena, poiché riducono le possibilità di reinserimento del condannato senza un giustificato motivo di interesse pubblico.

4. Nella lett. *b* del co. 18, infine, il legislatore delegante delimita i confini dell'emanando d.lgs. per quanto riguarda la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi aventi ad oggetto il casellario giudiziale.

La delega, in particolare, si sofferma su aspetti più propriamente di diritto amministrativo, prevedendo che il futuro d.lgs. consenta alle pubbliche amministrazioni di ottenere il certificato generale del casellario giudiziale di una determinata persona esclusivamente quando esso sia necessario all'esercizio delle loro finalità istituzionali.

Sulle modalità di accesso all'ufficio del casellario centrale la lett. *b* prefigura la stipula di apposite convenzioni fra le amministrazioni interessate, in modo da semplificare ed "automatizzare" il procedimento di acquisizione del certificato, garantendo in tal modo l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Le convenzioni, dunque, devono contenere limiti e condizioni che tutelino la riservatezza dei dati personali, in conformità alla disciplina europea e interna del settore.

Tali previsioni consentirebbero di ridurre significativamente gli adempimenti burocratici da parte dei privati, in quanto sarebbe lo stesso soggetto pubblico richiedente a farsi "parte diligente" nel procedimento amministrativo, onerandosi della richiesta del certificato del casellario giudiziale e quindi liberando i privati di un'incombenza dispendiosa in termini economici e temporali. Peraltro, l'adozione di convenzioni e protocolli interni fra pubbliche amministrazioni renderebbe non solo più rapida la richiesta di certificazione, ma anche più sicura quanto a rispetto della *privacy* e dell'integrità dei dati giudiziari oggetto di trattamento.

5. In conclusione, la delega contenuta nei co. 18-19 incarica il Governo di un compito tutt'altro che semplice, considerato che il casellario giudiziale non rappresenta soltanto un archivio della pubblica amministrazione, ma è paragonabile a un effetto penale della condanna quanto a portata stigmatizzante per l'interessato, dato che esso, in ogni caso, registra e conserva la memoria di qualsiasi provvedimento giurisdizionale di segno negativo.

La disciplina (legislativa e regolamentare) del casellario, assieme alla sua gestione pratica, non possono perciò prescindere dall'osservanza delle tutele costituzionali ed europee in materia di dati personali giudiziari, né dal rispetto del fondamentale finalismo rieducativo della pena, che impone di agevolare e non di rendere più arduo – anche solo per motivi burocratici – il recupero sociale e lavorativo del condannato.

Guardando alle modifiche della disciplina in tema di iscrizione ed eliminazione, occorre augurarsi che non decorra invano il termine annuale per l'adozione del d.lgs., poiché i principi e i criteri direttivi prescritti dalla riforma Orlando appaiono imprescindibili per un moderno assetto normativo del casellario giudiziale.

La delega alla revisione del d.P.R. 313/2002, infatti, è finalmente improntata ai principi della proporzione e della funzione rieducativa delle conseguenze *lato sensu* sanzionatorie del reato, grazie a una miglior differenziazione dei regimi di iscrizione dei provvedimenti e delle cause di eliminazione delle medesime iscrizioni.

Le nuove norme dovranno essere modulate, in special modo, sulla base dell'effettiva gravità delle pene, così da riservare il duplice stigma dell'iscrizione del provvedimento sfavorevole e del suo mantenimento nel casellario giudiziale ai soli casi in cui esso si renda necessario, alla luce della disciplina penale sostanziale e processuale.

Per questo motivo i principi e i criteri direttivi della l. n. 103/2017 mirano a far sì che gli illeciti di scarsa gravità, sebbene meritevoli di sanzione penale e di iscrizione nel casellario giudiziario, non lascino traccia indelebile, per non pregiudicare le concrete possibilità di recupero e di reinserimento sociale del condannato.

La riforma Orlando, allora, mostra di recepire le istanze di evoluzione normativa in materia di casellario e tratta opportunamente le iscrizioni alla stregua di *extrema ratio*, non più considerandole effetti automatici di qualsiasi provvedimento giudiziario sfavorevole, a prescindere dalla sua reale portata afflittiva.

Da questa prospettiva, le esigenze di semplificazione dell'attività amministrativa e quelle di tutela dell'interessato si presentano come assolutamente conciliabili fra loro, anzi complementari: la riduzione delle ipotesi di iscrizione (e dei tempi di conservazione delle iscrizioni) è in grado di fornire una garanzia forte alla riservatezza e alla rieducazione del destinatario del provvedimento e, al tempo stesso, consentirebbe di trattare i dati giudiziari soltanto qualora si renda necessario, di ridurre in misura tangibile gli adempimenti burocratici e di selezionare in modo accurato le informazioni che realmente interessano all'autorità giurisdizionale.