

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN  
“DIRITTO E NUOVE TECNOLOGIE”  
INDIRIZZO “INFORMATICA GIURIDICA E DIRITTO  
DELL’INFORMATICA”

**Ciclo XXIV**

**Settore Concorsuale di afferenza: 12/H3**

**Settore Scientifico disciplinare: IUS/20**

**L’utilizzo delle ICT nel processo penale**

**Presentata da: GIOVANNA DE RUGERIIS**

**Coordinatore Dottorato**

**Relatore**

**Chiar.ma Prof.ssa Carla Faralli**

**Chiar.mo Prof. Cesare Maioli**

**Esame finale anno 2012**

# INDICE

<b>I. IL PROGETTO DI RICERCA.....</b>	<b>5</b>
1. Introduzione.....	5
2. Oggetto della ricerca.....	13
3. Obiettivi della ricerca.....	16
4. Articolazione del progetto.....	20
<b>II. I SOGGETTI.....</b>	<b>23</b>
1. LA GOVERNANCE ICT NEL MINISTERO GIUSTIZIA.....	23
1.1 La DGSIA.....	25
1.2 I magistrati referenti distrettuali per l'informatica.....	30
2. La governante a livello europeo.....	40
2.1 CEPEJ (Consiglio d'Europa).....	40
2.2 Gruppo di lavoro e-Law (e.justice).....	43
<b>III. LE INDAGINI PRELIMINARI.....</b>	<b>46</b>
1. Introduzione.....	46
1.1 Quadro generale sulla fase indagini preliminari.....	46
1.2 Considerazioni sulla relazione principi indagine e ICT.....	54
1.3 Le regole tecniche.....	68
2. L'informatizzazione della fase delle indagini preliminari in Italia.....	73
2.1 Acquisizione telematica notizie di reato: i progetti NDR1 e NDR2.....	73
2.2 La normativa per l'informatizzazione dei registri.....	77

2.3 Gli applicativi in uso per il Registro Generale Notizie di Reato: ReGe, ReGe relazionale, SICP e REGE 3 (Cubo).....	83
2.4 Dal registro al gestore documentale: Auror@.....	90

## **IV. Il Dibattimento .....96**

1. Introduzione.....	96
1.1 Il dibattito e le ICT, scenari a breve e a lungo termine.....	96
1.2 dalla carta ai supporti multimediali .....	101
1.3 Il progetto Jumas .....	103
2. L'esperienza operativa italiana .....	106
2.1 SIDIP oggi.....	106
2.2 DIGIT a Cremona .....	111
2.3 Un confronto tra i sistemi in uso per il dibattito.....	113
2.4 L'architettura futura: le regole tecniche dal processo civile al penale.....	117
3. La videoconferenza .....	121
3.1. definizione e impatto sul processo penale.....	121
3.2 evoluzione normativa in Italia.....	125
3.3 pronunce giurisprudenziali .....	134
3.4. L'esperienza operativa italiana .....	136
3.5 Esperienze all'estero e transnazionali. ....	140
La legislazione nazionale in altri Paesi.....	140
Il quadro normativo internazionale.....	143
L'attività operativa di promozione della UE.....	146

## **V. L'ESECUZIONE PENALE .....150**

1. L'esecuzione penale e le ICT.....	150
2. la realtà operativa italiana.....	153
3. La pubblicazione delle sentenze di condanna .....	156
3.1 Introduzione.....	156
Quadro generale sulla pena accessoria della pubblicazione delle sentenze di condanna. ....	156
La pubblicazione sul web.....	161
3.2 Aspetti giuridici.....	167
Il web per l' e.gov, similitudini e differenze con altre applicazioni.....	167
Riflessioni sull'incidenza della nuova forma di pubblicazione sui principi di diritto penale sostanziale e processuale.....	173
3.1 Aspetti operativi.....	179
Quadro generale sul sito del Ministero giustizia e analisi delle attuali caratteristiche .....	179
Possibili soluzioni per il futuro .....	181
4. Il Casellario Giudiziale .....	185
4.1 Introduzione.....	185
Nozione e origine storica del Casellario .....	185
Aspetti caratterizzanti.....	186
La particolare utilità delle ICT per il casellario.....	188
I rischi delle ICT per il casellario.....	190

4.2. L'esperienza italiana .....	191
Il Testo Unico 14 novembre 2002 n. 313 .....	191
L'attuazione del Testo Unico .....	199
4.3 La situazione sovranazionale .....	210
La Convenzione di Strasburgo del 1959.....	210
Le iniziative dell'Unione Europea .....	212
<b>VI. LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA.....</b>	<b>228</b>
1. Introduzione.....	228
1.1 definizione e quadro storico della cooperazione giudiziaria UE.....	228
1.2 Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia .....	231
1.3 La cooperazione informativa di polizia e giudiziaria: principio di disponibilità .....	241
1.4 Altre forme di cooperazione informativa .....	248
2. La tutela dei dati personali .....	252
2.1 il quadro giuridico in vigore.....	252
2.2 Le proposte di nuove disposizioni.....	257
3 Aspetti operativi dei diversi organismi .....	264
3.1 Inquadramento generale .....	264
3.2 Banche dati per la cooperazione di polizia: SIS II e TECS di Europol.....	269
3.3 Banche dati per la cooperazione giudiziaria in materia penale: EPOC di Eurojust e la rete giudiziaria europea .....	274
<b>VII. CONCLUSIONI.....</b>	<b>280</b>

# CAPITOLO I

## IL PROGETTO DI RICERCA

### 1. INTRODUZIONE

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>1</sup>, d'ora in avanti ICT (acronimo dall'inglese Information and Communication Technology), sono ben di più che strumenti di produzione materiale e tecniche per l'elaborazione dei dati, esse sono divenute il medium fondamentale della comunicazione, le strutture chiave della contemporanea "Società dell'informazione"<sup>2</sup>.

Le ICT hanno un effetto estremamente rilevante sulle organizzazioni che le adottano perché determinano nuove forme di gestione dei dati e aprono nuovi canali di trasmissione delle informazioni<sup>3</sup> tra i diversi soggetti che nelle organizzazioni svolgono la loro attività. Ciò non è meno vero quando si fa riferimento alla pubblica amministrazione (PA) e agli attori istituzionali che in essa agiscono.

---

<sup>1</sup> Le ICT, o TIC se si preferisce l'acronimo italiano, sono oggi una presenza così immanente nella nostra vita che ciascuno di noi è facilmente in grado di attribuirvi un significato comunemente condiviso. Viceversa non ne esiste una definizione scientifica univoca, si oscilla tra definizioni ampie "l'insieme di quei meccanicismi usati per organizzare, archiviare, manipolare, presentare, inviare e trovare informazioni" (Yates e Van Maaanen 2001) a definizioni più ristrette legata al solo computer, in modo che sia più immediato legare tale termine ai concetti di società dell'informazione e di economia digitale. Per un approfondimento si rinvia a F. Pennarola e V. Perrone "Innovazione e tecnologie informatiche", citato in bibliografia, pp. 4-12.

<sup>2</sup> La definizione è stata utilizzata per la prima volta nel rapporto Bangemann "L'Europa e la società dell'informazione globale" della Commissione europea del 1994.

<sup>3</sup> Anche se nel linguaggio parlato i termini dati e informazioni tendono ad essere utilizzati in modo indifferenziato esiste tra gli stessi un rilevante differenza concettuale: mentre i dati sono semplici fatti che rappresentano gli eventi, le informazioni sono i dati trasformati in una forma significativa e utile. Per un approfondimento si rinvia a K. Laudon e J. Laudon "Management dei sistemi informativi", citato in bibliografia, pp. 9-17.

Tutte le organizzazioni, infatti, hanno bisogno per operare di un sistema informativo<sup>4</sup>, e l'efficacia di tale sistema informativo determina spesso il loro successo o anche la loro sopravvivenza. Quello che distingue le nuove tecnologie da altre innovazioni del passato, tuttavia, è la loro incidenza sulla struttura stessa dell'organizzazione, sulle sue scelte strategiche e organizzative: si abbandonano modelli gerarchici in favore di modelli organizzativi flessibili e decentrati, si supera l'insieme fisso di procedure operative per creare un prodotto di massa e si evolve verso prodotti e servizi personalizzati per rispondere all'esigenze di ciascun utilizzatore finale.

Anche nella pubblica amministrazione l'utilizzo delle tecnologie informatiche nell'ambito dei processi decisionali, nella attuazione delle politiche e nella gestione della comunicazione con i cittadini e le imprese, fenomeno che viene definito di "Electronic Government" o e.government (e.gov)<sup>5</sup>, ha inciso profondamente sul funzionamento del sistema producendo un cambiamento nelle filosofie stesse di gestione del settore pubblico.

La crescente richiesta di miglioramento dei servizi da parte dei cittadini, in una società dove la penetrazione di Internet in tutte le sfere della vita delle persone è in continua crescita, la richiesta di una maggiore efficienza, efficacia, trasparenza,

---

<sup>4</sup> Un sistema informativo può essere definito come un insieme di elementi interconnessi che raccolgono ( o ricercano), elaborano, memorizzano e distribuiscono informazioni per supportare le attività decisionali e di controllo di un'azienda. Un sistema informativo computerizzato elabora e distribuisce le informazioni attraverso tecnologie hardware e software, e rappresenta una soluzione organizzativa e gestionale alle sfide poste dall'ambiente basata sulle ICT. Si rinvia a Laudon e Laudon citato nella nota precedente.

<sup>5</sup> Per un approfondimento del concetto di e.government e della distinzione dal diverso concetto di e.governance (quale governo del processori informatizzazione della società) si rinvia a C. Maioli "E-Governance ed E-Government", citato in Bibliografia, pp.13 - 20.

democrazia, legittimazione sono andate evolvendo nell'ultimo decennio verso richieste di partecipazione allo stesso processo decisionale (e.participation).

Scopo dell'e.government è diventato quindi quello di adottare una nuova modalità per l'esercizio dei poteri di governo che, attraverso l'accesso alle ICT, porti l'amministrazione più vicina ai cittadini, rafforzando al tempo stesso la democrazia e consolidando la legittimità delle istituzioni.

L'e.government è fenomeno che riguarda la PA nel suo complesso, e la progettazione e implementazione degli interventi di innovazione tecnologica coerenti con i processi di innovazione normativa, organizzativa e gestionale, che siano compatibili con la disponibilità e la pianificazione delle risorse finanziarie, sono oggetto di studio per l'informatica giuridica<sup>6</sup>. All'interno di questo vasto campo la produzione scientifica è andati enucleando settori di studio autonomi volti ad accrescere la comprensione delle caratteristiche che l'introduzione delle ICT ha assunto nei diversi settori della PA<sup>7</sup>. Così, ad esempio, si definisce e.democracy l'utilizzo delle ICT per la partecipazione politica, e.parliament per i Parlamenti, e.health per la sanità, e.justice per l'amministrazione giudiziaria<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Si rinvia alla voce "Informatica Giuridica" (e ai suoi ricchi riferimenti bibliografici) dell'Enciclopedia del Diritto, aggiornamento I, 1997, scritta da Renato Borruso che, insieme a Vittorio Frosini e Mario Giuseppe Losano può essere considerato uno dei padri di questa disciplina scientifica negli anni sessanta del secolo passato.

<sup>7</sup> C. Maioli, citato, p. 27 e, per la sola e.justice, E. Falletti "E-justice. Esperienze di diritto comparato" citato in bibliografia, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Giancarlo Taddei Elmi utilizza la dizione "informatica giuridica gestionale" per definire il settore di applicazioni dirette ad automatizzare l'organizzazione di un ufficio in cui si svolgono attività giuridiche, a al suo interno distingue tra "informatica giudiziaria" quando ha ad oggetto gli uffici dei giudici e in "informatica legale" nel caso di utilizzo delle ICT negli studi professionali degli avvocati (informatica forense) e dei notai (informatica notarile). Opera citata in bibliografia p. 127.

La ejustice o informatica giudiziaria, infatti, studia i sistemi informativi implementati per automatizzare il lavoro degli uffici giudiziari - nei diversi settori del processo civile, penale e amministrativo - allo scopo di: fornire strumenti che rendono rapida e sicura la comunicazione e lo scambio di documenti tra i soggetti coinvolti nell'attività processuale; archiviare ed elaborare in modo efficiente le informazioni attinenti ai processi in corso o a reperire "la storia giudiziaria" di un soggetto; facilitare la redazione e pubblicazione dei provvedimenti giudiziari.

Con l'introduzione delle ICT nell'amministrazione giudiziaria si vuole migliorare in maniera sostanziale l'efficienza del servizio giustizia, fornire una leva per la riduzione dei lunghi tempi processuali, al fine ultimo di garantire al meglio i diritti riconosciuti ai cittadini e accrescere la competitività del Paese.

Tra i primi studi scientifici sull'informatica giudiziaria devono essere ricordati quelli raccolti negli atti dei Congressi internazionali di Informatica Giuridica organizzati ogni cinque anni dal Centro Elettronico di Documentazione della Suprema Corte di Cassazione a partire dal 1973, che furono tra le prime occasioni in cui professori universitari, magistrati, politici, amministrativi e tecnici, provenienti da un grande numero di Paesi, si incontrarono per discutere della migliore utilizzazione delle risorse tecnologiche nelle attività giuridiche. Se è vero che l'attenzione era concentrata prevalentemente sui sistemi documentali di informazione giuridica non mancarono interventi sulle prime realizzazioni di informatica giudiziaria<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Si vedano ad esempio gli interventi della V sessione del II Congresso internazionale "L'informatica giuridica a servizio del Paese", Roma 1-3 giugno 1978, dedicata alla "Informatica nel processo e in altre applicazioni rilevanti per l'amministrazione della giustizia", o ancora gli interventi della sessione V del III

Lo studio dell'informatica giudiziaria è andato avanti parallelamente al progredire della dimensione e della qualità degli interventi operativi realizzati negli uffici ed è molto frequente, che nei manuali universitari di informatica giuridica un capitolo sia dedicato a tale argomento<sup>10</sup>.

Gli studi sull'informatica giudiziaria non sono, tuttavia, appannaggio esclusivo dei giuristi informatici (o degli informatici giuridici) ma sono oggetto di studio per sociologi ed esperti di organizzazione che hanno apportato importanti elementi di conoscenza per comprendere le resistenze culturali e le difficoltà operative registrate in più di trenta anni di informatica giudiziaria ed aiutare ad elaborare nuove strategie operative per gli anni a venire. Solo per restare nella realtà bolognese si deve citare da un lato la produzione scientifica dell'Istituto di Ricerca sui Sistemi Informativi Giudiziari del CNR (IRSIG - CNR) già diretto dal Professor Giuseppe Di Federico<sup>11</sup>, e dall'altro l'attività del Centro per l'Organizzazione, il Management e l'Informatizzazione degli Uffici Giudiziari (COMIUG) costituito presso la Fondazione Alma Mater dell'Università di Bologna per sviluppare e diffondere cultura organizzativa nel mondo giudiziario, coordinato dal Professor Stefano Zan<sup>12</sup>.

La e.justice non è, ovviamente, esperienza confinata alla sola realtà italiana. Come in generale l'e.government, essa non solo si è sviluppata a livello nazionale negli altri

---

Congresso internazionale "L'informatica giuridica e le comunità nazionali e internazionali", Roma, 9-14 maggio 1983, o infine la IX sessione del IV Congresso internazionale "Informatica e regolamentazioni giuridiche", Roma, 16-21 maggio 1988.

<sup>10</sup> Solo a titolo esemplificativo si può citare il capitolo ottavo del "Manuale di Informatica giuridica" a cura di Nicola Palazzolo, Anno: 2008 Edizioni Cuecm, o il capitolo V del "Corso di Informatica giuridica" di Giancarlo Taddei Elmi, anno 2007 Edizioni Simone.

<sup>11</sup> Per una rapida e completa ricognizione dei progetti e delle pubblicazioni del IRSIG si rinvia al sito web dell'Istituto: <http://www.irsig.cnr.it/>

<sup>12</sup> Si rinvia al sito <http://www.comiug.it/>

Paesi, ma possiede una dimensione soprannazionale molto accentuata a livello europeo. Accanto alle iniziative del Consiglio d'Europa, cui si farà cenno in seguito, merita di essere ricordata sin d'ora la forte attività di impulso in questo settore portata avanti dall'Unione europea che ha elaborato una strategia comunitaria in tale area definita e.justice europea.

Un rilevante numero di iniziative di e.justice erano già state sviluppate a livello di Unione europea<sup>13</sup>, ma presentavano il limite di essere iniziative settoriali non coordinate tra loro, perciò nel giugno del 2007 il Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'Unione europea<sup>14</sup> decide di avviare una nuova strategia di lavoro per coordinare il settore dell'e.justice. Su mandato del Consiglio la Commissione europea in data 30 maggio 2008 presenta la Comunicazione "Verso una strategia europea in materia di giustizia elettronica"<sup>15</sup>, cui fa seguito, il 18 dicembre dello stesso anno, la Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sulla giustizia elettronica<sup>16</sup>. Il 31 marzo 2009 il Consiglio approva il primo piano

---

<sup>13</sup> Senza pretesa di completezza si possono qui sinteticamente richiamare ad esempio il portale della rete giudiziaria civile e commerciale, o gli strumenti ICT sviluppati per la rete giudiziaria in materia penale di cui si tratterà nel capitolo 6.

<sup>14</sup> Come noto il Consiglio dell'Unione europea si riunisce, oltre che a livello di Capi Stato o di Governo, anche a livello dei Ministri competenti per le materie poste all'ordine del giorno. Il Consiglio GAI (meglio noto con l'acronimo inglese di Justice and Home Affairs (JHA)) vede la partecipazione dei ministri della Giustizia e dell'Interno. Nella riunione del giugno 2007 il Consiglio ha preso nota del documento di lavoro intitolato "e.justice: esame dei bisogni e delle possibilità di sviluppo in tale settore" predisposta dal Gruppo di Lavoro Informatica giuridica il 3 ottobre 2006 n. 13521.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo, del 30.05.2008 COM(2008) 0329.

<sup>16</sup> Raccomandazione 18.12.2008 n. 2008/2125(INI) disponibile all'indirizzo <http://eur-law.eu/IT/Giustizia-elettronica-e-justice-Risoluzione-Parlamento-europeo-18,420213,d>

d'azione pluriennale in materia di giustizia elettronica europea per il periodo 2009-2013.<sup>17</sup>

Con tale piano d'azione si costruisce un quadro unitario sia per ricondurre ad unità i progetti già realizzati (in concertazione con i responsabili della loro attuazione) che per lo sviluppo di nuove iniziative con una prospettiva non solo a breve, ma anche a medio e lungo termine. Nel piano d'azione il Consiglio sottolinea come il sistema di giustizia elettronica europea debba essere concepito nel rispetto del principio di indipendenza della giustizia e, tuttavia, da un punto di vista tecnico debba tener conto del quadro generale della pubblica amministrazione elettronica, nel contesto del quadro di interoperabilità europea (EIF)<sup>18</sup> promosso in seno al programma IDABC<sup>19</sup>.

Il Consiglio propone un approccio orizzontale, cioè non limitato a singoli settori giuridici (civile, penale, amministrativo), per favorire uno spazio di giustizia europeo avvalendosi delle tecnologie di informazione e comunicazione. Per garantire il raggiungimento di tale risultato occorre in primo luogo rendere il sistema di giustizia elettronica accessibile ai cittadini e agli operatori economici, agli operatori di giustizia e alle autorità giudiziarie. In altre parole si vuole fare della e.justice europea sia uno strumento di lavoro per gli operatori di giustizia e le autorità giudiziarie, sia

---

<sup>17</sup> Pubblicato in GUUE, n. 75C del 31 marzo 2009.

<sup>18</sup> Il Quadro di interoperabilità Europea (EIF) e la Strategia europea per l'interoperabilità (EIS), sono inserite nel Piano di azione europeo per l'e-government 2011 -2015 che è stato rilasciato dalla Commissione europea il 15 dicembre 2010.

<sup>19</sup> Il programma IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens) mira a fornire servizi amministrativi paneuropei online alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini. L'obiettivo è di migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche europee e la collaborazione fra di loro.

un servizio diretto ai cittadini europei che vada oltre la semplice messa a disposizione del pubblico di informazioni giuridiche.

La scelta architettonica di fondo che sorregge i progetti di e.justice europea è quella di creare un sistema decentrato che colleghi tra di loro i sistemi esistenti negli Stati membri, che garantisca l'accesso alle interfacce di interrogazione tra i sistemi nazionali e che garantisca in tal modo la massima indipendenza e flessibilità. Per rendere efficiente il sistema decentrato si deve assicurare coordinamento e standardizzazione a livello comunitario (accordo su formati e protocolli di comunicazione standardizzati; norme e interfacce uniformi per le tecnologie di autenticazione e per le firme elettroniche; particolare attenzione alle problematiche della sicurezza del sistema)

I progetti inseriti nel piano di azione 2009-2013 rispondono a tre distinte funzionalità: 1) accesso alle informazioni nel settore della giustizia; 2) smaterializzazione delle procedure per favorire la comunicazione elettronica tra organi della giurisdizione e le parti interessate; 3) comunicazione tra autorità giudiziarie<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> I progetti inseriti nel piano di azione sono i seguenti:

- Portale della giustizia elettronica (una prima versione da realizzare entro il 2009);
- Interconnessione dei casellari giudiziari;
- Procedura di ingiunzione di pagamento europea;
- Assistenza legale gratuita;
- Procedimento europeo per la composizione delle controversie di modesta entità;
- Traduzione;
- Miglioramento dell'uso delle tecnologie di videoconferenza;
- Mediazione;
- Firma elettronica;
- Notificazione o comunicazione di un atto giudiziario o extragiudiziario (per via elettronica);
- Pagamento in linea delle spese procedurali;
- Interconnessione dei registri di insolvenza;
- Interconnessione dei registri fondiari (Integrazione di EULIS);
- Interconnessione dei registri commerciali (integrazione di EBR);

Per consentire al Consiglio di monitorare lo stato di attuazione del piano d'azione il Gruppo di lavoro giustizia elettronica ha predisposto una tabella di marcia (road map) all'inizio del 2010<sup>21</sup>, che è stata successivamente aggiornata nel maggio 2011<sup>22</sup> per consentire al Consiglio di conoscere lo stato di avanzamento dei lavori rispetto agli obiettivi e alla tempistica fissati nel piano d'azione.

## **2. OGGETTO DELLA RICERCA**

Oggetto di studio specifico del progetto di ricerca è l'utilizzo delle ICT nel processo penale. Rispetto al processo civile si tratta di una realtà meno studiata, sia in Italia che in campo internazionale<sup>23</sup>. Nella realtà italiana, in particolare, l'informatizzazione del processo civile è molto più avanzata e ha generato un prodotto, il c.d. processo civile telematico (PCT), molto robusto nella sua costruzione teorica e normativa ben prima che pratica, che non ha mancato di catturare l'attenzione degli studiosi<sup>24</sup>.

Eppure la crisi di efficienza del processo non è meno sentita nell'area penale e il ricorso agli strumenti tecnologici per superarla non è certo meno necessario in tale settore.

- 
- Interconnessione dei registri dei testamenti;
  - Formazione degli addetti ai lavori.

<sup>21</sup> Documento 9714/1/10 in data 21 maggio 2010 "Attuazione del piano d'azione in materia di giustizia elettronica europea - Tabella di marcia"

<sup>22</sup> Documento 10331/11 in data 20 maggio 2011.

<sup>23</sup> Si veda in tal senso M. Fabbri nell'introduzione del libro "ICT for the Public Prosecutor's Office", citato in bibliografia, pp. 1-2.

<sup>24</sup> Senza alcuna pretesa di fornire qui una bibliografia accurata della rilevante produzione scientifica in tema di PCT si rinvia alla pubblicazione monografica dedicata a questo argomento dalla rivista Informatica e diritto dell'ITTIG di Firenze n. 1-2 del 2007. Una ricca e aggiornata raccolta di documenti, testi normativi, materiale operativo è inoltre offerta sul sito web del Ministero della giustizia dedicato al PCT: <http://www.processotelematico.giustizia.it/pdapublic/>

Per avere un'idea dell'entità del problema basta sfogliare la relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011 che il Ministro della giustizia ha esposto alle Camere il 17 gennaio 2012<sup>25</sup>. Tralasciando la preoccupata analisi sullo stato delle carceri e sul deficit di efficienza per il processo civile, anche i numeri del processo penale risultano allarmanti: l'arretrato<sup>26</sup> da smaltire al 30 giugno del 2011 è di 3,4 milioni di processi penali, e il tempo medio di definizione è di quattro anni e nove mesi (1753 giorni), dato quest'ultimo sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente.

Si tratta di una dilatazione eccessiva della durata del processo penale che, in particolare nei casi di imputati detenuti, incide negativamente sul delicato equilibrio tra diritti di libertà individuali e difesa sociale, e finisce per incidere anche sul numero dei procedimenti per ingiusta detenzione ed errore giudiziario (in media 2369 ogni anno) per i quali lo Stato, nel solo 2011, ha dovuto versare una cifra superiore ai 46 milioni di euro<sup>27</sup>.

Nella relazione del Ministro, tuttavia, si prende atto con soddisfazione del diffondersi di una cultura dell'organizzazione che sino a pochi anni addietro era estranea al sistema giudiziario italiano, ma si ribadisce la necessità di governare a livello centrale, in un rapporto di leale collaborazione con il Consiglio Superiore della

---

<sup>25</sup> Comunicazione in Parlamento del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150 disponibile all'indirizzo [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_7\\_3\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_3_2.wp)

<sup>26</sup> Presumibilmente per ragioni di sintesi la relazione non precisa cosa debba intendersi per "arretrato": si tratta del numero complessivo dei processi pendenti al 20.06.12 o, ad esempio, dei processi per i quali sono inutilmente decorsi i termini d'indagine?

<sup>27</sup> Per una sintesi molto aggiornata della complessa questione dell'irragionevole durata del processo penale in Italia si rinvia a V. Fanchiotti, citato in bibliografia, pp. 1 -21.

Magistratura, le progettualità che provengono dalle realtà periferiche perché il servizio giustizia, per ragioni di equità sociale, deve svolgersi in modo armonico ed uniforme sull'intero territorio nazionale.

Quanto all'utilizzo delle ICT il Ministro afferma l'intenzione del Governo di imprimere un'ulteriore accelerazione alla loro diffusione curando due aspetti fondamentali per ottenere attraverso gli stessi un recupero di efficienza: l'uniformità dei mezzi utilizzati e delle possibilità di accesso al sistema; la diffusione uniforme della capacità e della cultura dell'utilizzo del mezzo informatico.

Guardare al processo penale con gli occhi della progettazione dei sistemi informativi è vedere un fluire ininterrotto di informazioni. Le informazioni su cui e di cui il processo penale vive sono relative al fatto di reato; agli indagati/imputati, alla loro posizione giuridica attuale e ai loro eventuali precedenti penali; alle vittime; ai magistrati che seguono il caso e ai difensori delle parti; infine al procedimento stesso e a tutte gli stati e gli eventi che esso attraversa per giungere al provvedimento finale. Sono informazioni che hanno un peso determinante sul trattamento riservato agli imputati durante il processo e determinano il risultato finale dello stesso.

In questa prospettiva diventa evidente l'importanza di una corretta gestione delle informazioni: la quantità, l'accuratezza, la rapidità di accesso alle stesse sono fattori così cruciali per il processo penale che l'efficienza del sistema informativo e la qualità della giustizia erogata sono fortemente interrelate<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> R. Scherpenzeel *"Key issues in introducing information technology in criminal justice: united nations assistance to member states"* , citato in bibliografia, p.1

Inoltre con la globalizzazione della società anche i fenomeni criminali sono diventati di frequente così complessi da rendere inadeguati non solo gli strumenti manuali tradizionali, ma anche sistemi informatizzati poco evoluti. Ciò è senz'altro vero per l'attività investigativa delle forze di polizia, ma non è meno vero per la gestione della fase processuale penale.

### **3. OBIETTIVI DELLA RICERCA**

La tesi sposa l'assunto che l'utilizzo delle ICT possa garantire maggiore efficienza al processo penale, ma è orientata a individuare quali siano le condizioni in cui tale efficienza può essere effettivamente raggiunta e, soprattutto, a verificare quali siano le scelte tecnologiche che possono preservare, o anche potenziare, i principi e le garanzie del processo penale.

Le regole di procedura giudiziaria (civile o penale), infatti, sono codificate per garantire la migliore attuazione dei diritti processuali delle parti e l'affermarsi dei principi sostanziali posti a fondamento dell'agire in giudizio. Nel processo penale, tuttavia, ben più che nel processo civile, sono coinvolti diritti fondamentali dell'individuo quali la libertà personale, la dignità, la riservatezza, diritti fondamentali che vengono preservati attraverso un'ampia gamma di diritti processuali quali la presunzione di innocenza, il diritto di difesa, il diritto al contraddittorio, la finalità di rieducazione della pena.

Il progetto di ricerca intende dimostrare come l'adozione delle nuove tecnologie possa produrre vera efficienza, anche per il processo penale, solo quando si

reingegnerizzano i processi con tecniche di Business Process Reengineering (BPR)<sup>29</sup>, sempreché tale reingegnerizzazione preservi gli equilibri del processo lasciando immutati i rapporti di forza tra i diritti in gioco.

Infatti un elemento che ha caratterizzato a lungo, finendo per divenirne un freno, il processo di informatizzazione dell'attività giudiziaria è stato quello di aver seguito un approccio di mera duplicazione delle norme procedurali che regolano le vite del processo penale. E' indiscutibile che l'utilizzo delle nuove tecnologie debba rispettare i principi e le garanzie processuali enunciati dalla Costituzione, dal vigente codice di rito o da leggi speciali, questo tuttavia non significa che nell'automatizzare i processi giurisdizionali si debbano seguire le procedure e le routine imposte dalla storica gestione analogica dei dati e dei documenti, quando esse siano rese superflue dalla introduzione delle ICT. In altre parole la difficoltà di interpretare la tecnologia, che è nella sostanza un fenomeno di accrescimento della capacità scombinatoria e

---

<sup>29</sup> Poiché lo sviluppo di sistemi informativi per la giustizia coinvolge aspetti normativi, organizzativi e tecnologici l'analisi necessaria per la loro progettazione e sviluppo deve basarsi su tecnologie di reingegnerizzazione BPR con lo scopo di rendere fluido l'iter delle procedure, senza punti di giunzione che rallentino i tempi processuali. Il BPR è una corrente di pensiero che si è molto evoluta da quando Michael Hammer introdusse nel 1990 la terminologia della reingegnerizzazione. Già Thomas H. Davenport (1993) suggerisce la necessità di combinare l'approccio radicale con iniziative e metodi miranti al miglioramento continuo delle prestazioni. Infine H. James Harrington (1995) utilizza la dizione di "ridisegno" dei processi (Business Process Redesign) per sottolineare il proprio orientamento verso esigenze di organizzazioni che mirano ad un più contenuto (e meno rischioso) cambiamento. Harrington propone dieci requisiti necessari all'ottenimento dei risultati:

1. l'organizzazione deve credere nell'importanza del cambiamento;
2. ci deve essere una "visione" che tratteggia il desiderato stato futuro dell'organizzazione;
3. gli ostacoli al cambiamento debbono essere individuati e rimossi;
4. l'intera organizzazione deve essere coinvolta e operare per il cambiamento;
5. i dirigenti dell'organizzazione debbono modellare i processi e fornire l'esempio;
6. occorre formazione e addestramento per costruire le nuove professionalità;
7. debbono essere individuate metriche per la quantificazione dei risultati e definito un sistema di misurazioni;
8. occorre verificare sempre i feedback;
9. occorre prevenire con corrette indicazioni i comportamenti indesiderati;
10. debbono essere impiantati un sistema di valutazione e meccanismi premianti.

ricombinatoria dei processi che va ricondotta e subordinata a precise finalità, è stato un limite che ha ostacolato il pieno sviluppo dei sistemi informativi della giustizia.

Coniugare al meglio la ratio dei principi e delle garanzie processuali e le ragioni della tecnologia diventa il vero banco di prova per l'avanzamento dell'e.justice

Il progetto di ricerca nell'analizzare i sistemi informativi già in uso negli uffici giudiziari intende misurarne il grado di evoluzione in rapporto ad un ideale modello concettuale che vede tutti gli applicativi sviluppati per le diverse fasi e gradi di giudizio inseriti all'interno di un'unica "catena del valore"<sup>30</sup> del processo penale.

Il modello concettuale ideale è preso in prestito dagli studi aziendalisti sul Supply Chain Management<sup>31</sup> (SCM), o sistemi di gestione dei processi di fornitura, perché, malgrado le innegabili differenze ontologiche che distinguono il mondo delle aziende da quello della pubblica amministrazione, le riflessioni su strategia, organizzazione e tecnologia sono, *mutatis mutandi*, applicabili anche per la PA.

I sistemi informativi per il processo penale devono essere sviluppati non solo per il miglioramento delle prassi interne, ma per le diverse realtà collocate a monte e a valle del processo stesso: dalla trasmissione della notizia di reato alla esecuzione della pena inflitta presso le strutture penitenziarie, senza trascurare quello che nelle

---

<sup>30</sup> Per catena del valore si intende un modello che permette di descrivere la struttura di una organizzazione come un insieme limitato di processi. Tale modello è stato teorizzato da Michael Porter "*Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*" (Free Press, New York 1985)

<sup>31</sup> Gli studi sul SCM iniziati con il lavoro di R.K. Oliver e M.D. Webber "*Supply chain management: logistics catches up with strategy*" del 1982 si sono sviluppati in un trentennio di esperienze aziendali che hanno portato al fiorire di una ricca letteratura scientifica che ha consolidato concetti e prospettive di analisi. Per tutti si rinvia a F. Pennarola e V. Perrone, citato, pp. 379 - 407. Per l'utilizzo del concetto di catena del valore al processo penale vedi anche D. Carnevali "*Soggetti smarriti*", citato in bibliografia, p. 153.

aziende si chiama rientro del materiale (return)<sup>32</sup> o assistenza post vendita, e che può essere ritenuto esistente, in un certo senso, anche nel processo penale sotto la forma dei processi di revisione.

Senza portare troppo oltre questo “gioco” di ardite similitudini, quello che interessa proporre come strumento di valutazione della maturità tecnologica ed organizzativa dei sistemi informativi per il processo penale sono gli spetti fondamentali del SCM: “una sostanziale unità di intenti fra tutti gli attori della filiera (del processo); un accentuato orientamento alla condivisione delle decisioni strategiche; la gestione intelligente dei flussi materiali (per il processo, ovviamente, flussi informativi) e un approccio integrato all’utilizzo dei sistemi informativi per il supporto alla pianificazione e all’esecuzione dei processi lungo la supply chain”<sup>33</sup>

L’architettura dei SCM è piuttosto complessa e, al di là degli indubbi effetti positivi per le necessità informativo lungo l’intera catena del valore del processo penale, la sua realizzazione comporta sfide difficili. Già solo la condivisione di informazioni critiche comporta certo opportunità, ma anche rischi non trascurabili (e non trascurati) per gli attori istituzionali coinvolti nel processo penale.

Per altro verso si deve registrare che i primi passi verso una maggiore interconnessione dei sistemi per il processo penale e uno spirito di maggiore cooperazione tra i soggetti coinvolti sono fenomeni già in atto che lasciano ben sperare per il futuro.

---

<sup>32</sup> Gli studi di SCM identificano una macroclassificazione della SC in cinque categorie principali: processi di pianificazione (plan); processi di approvvigionamento (source); processi di trasformazione (make); processi di distribuzione (deliver); processi di rientro (return).

<sup>33</sup> F. Pennarola e V. Perrone, citato, p. 379.

Un ultimo obiettivo del progetto di ricerca è stato di evidenziare come le scelte tecnologiche, che in genere non sono neutrali, lo sono ancor meno nel processo penale. Le scelte tecnologiche sono profondamente interrelate con gli aspetti organizzativi, i valore culturali, gli aspettative sociali<sup>34</sup>, perciò non possono essere adottate in un settore estremamente “sensibile” come quello del processo penale pretendendo che non abbiano alle spalle una scelta politica o forse anche ideologica. E’ indispensabile nell’adottare le ICT nel processo penale delineare con la massima trasparenza quale sia la scelta di politica criminale che si intende perseguire e come la scelta tecnologica proposta, e non un'altra, rappresenti la miglior soluzione per raggiungere tale fine.

#### **4. ARTICOLAZIONE DEL PROGETTO.**

Il progetto di ricerca è stato articolato seguendo l’iter evolutivo del primo grado del giudizio penale.

Per ciascuna fase procedimentale (dalle indagini preliminari alla esecuzione penale) l’analisi sull’adozione delle ICT è partita da una ricostruzione, sia pur sintetica, delle regole e dei principi procedurali caratterizzanti quel determinato segmento, cercando di far emergere come questa o quella caratteristica potesse essere meglio coniugata con le nuove tecnologie. Si sono altresì illustrati i vantaggi che l’adozione delle ICT poteva generare in ogni fase processuale, ad esempio migliorando la produzione e

---

<sup>34</sup> In tal senso, per tutti, P. De Hert e S. Gutwirth “*Interoperability of police databases within the EU: an accountable political choice?*”, opera citata in bibliografia, p. 3.

ricerca dei provvedimenti ovvero creando nuove forme di comunicazione tra i diversi attori nel processo.

Con questa impostazione, tuttavia, non si è inteso negare come il fluire delle informazioni debba essere unitario, e si è posta particolare cura nell'evidenziare i casi in cui una certa interoperabilità è già stata raggiunta o viceversa, avrebbe particolarmente bisogno di essere incrementata.

Il progetto di ricerca, inoltre, ha analizzato i casi in cui, nella realtà operativa degli uffici giudiziari, determinate scelte tecnologiche si sono rivelati particolarmente critiche, non tanto perché inadeguate a fornire soluzioni efficienti al problema concreto, quanto per la diffidenza che hanno destato nei vertici giudiziari degli uffici stessi. Con questo stesso angolo prospettico, ma in direzione contraria, si è tentato di far emergere quali siano le situazioni in cui un utilizzo consapevole e condiviso delle ICT può giovare maggiormente all'efficienza del processo penale.

Un secondo versante sul quale è stato condotto il progetto di ricerca è stato la ricostruzione dello stato dell'arte con particolare attenzione all'Italia, ma senza trascurare i progetti sviluppati dall'Unione europea. Tale analisi si è rivelata difficile perché sui progetti portati avanti in Italia per informatizzare il processo penale la produzione dottrinale è poco frequente, né l'Amministrazione della giustizia, che lavora attivamente sul campo, ha dedicato sforzi consistenti alla presentazione all'esterno dei propri applicativi per l'area penale. Alcune preziose informazioni si sono ricavate dagli interventi in occasione di convegni promossi dalle associazioni di categoria (magistrati, dirigenti amministrativi, avvocati) e dagli incontri di studio promossi dal consiglio Superiore della Magistratura o ancora dagli interventi

istituzionali quali quelli del Ministro della giustizia alle Camere cui si è fatto cenno. Una significativa eccezione, nel panorama di limitata produzione scientifica e giurisprudenziale sulle ICT per il processo penale, è rappresentata dall'introduzione della videoconferenza; in tale occasione, infatti, sono emerse in dottrina preziose riflessioni sull'uso delle nuove tecnologie nel processo penale che ancor oggi testimoniano l'importanza di una accurata riflessione quando l'innovazione tecnologica impatta sul processo penale.

## CAPITOLO II

### I SOGGETTI

#### 1. LA GOVERNANCE ICT NEL MINISTERO GIUSTIZIA

Uno degli elementi che incide notevolmente sul successo dei progetti di adozione delle nuove tecnologie in una organizzazione sono gli attori e i ruoli che governano la progettazione, la diffusione e la manutenzione dei sistemi informativi implementati. Nell'amministrazione della giustizia, più che in altri settori della pubblica amministrazione, la governance dello sviluppo delle ICT ha influenzato le sorti dei progetti perché presenta un rilevante grado di complessità che è proiezione diretta dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione<sup>35</sup>. Il dettato della Costituzione, infatti, con l'articolo 110 da un lato e con gli articoli 105, 106 e 107 dall'altro, introduce una dicotomia tra organizzazione e funzionamento dei servizi della giustizia (locali, mezzi strumentali, personale amministrativo ecc.) affidata al Ministero della giustizia e attività giurisdizionale affidata alla magistratura e al suo organo di autogoverno: il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

Mentre l'azione del Ministero deve rispondere, come ogni pubblica amministrazione, alla logica del buon andamento (articolo 97 Costituzione), altri sono i principi che

---

<sup>35</sup> Le caratteristiche della governance delle ICT sono uno degli aspetti investigati con particolare attenzione dal gruppo dei ricercatori del IRSIG - CNR. Per tutti si rinvia a M. Fabri, "Amministrare la giustizia", citato in bibliografia, p. 125 - 150.

regolano l'agire della magistratura primo fra tutti l'autonomia e l'indipendenza (articolo 104 Costituzione)<sup>36</sup>.

Mentre il modello bicefalo disegnato in Costituzione presuppone due sfere di competenza separate e indipendenti, nell'esperienza storica le occasioni di sovrapposizione, quando non di conflitto, tra l'amministrazione e la giurisdizione si sono rivelate frequenti, facendo emergere una zona di confine nella quale è massimamente necessario arrivare a forme di collaborazione e coordinamento nell'interesse del servizio giustizia nel suo insieme<sup>37</sup>.

Anche sul terreno dell'introduzione delle nuove tecnologie si è presentata questa potenziale distonia perché se non vi è dubbio che le risorse informatiche, in quanto risorse strumentali, rientrino nella competenza del Ministero della giustizia, è altrettanto vero che, quando dalla acquisizione di hardware e software di base si passi alla implementazione di applicativi complessi che incidono in modo significativo sulla gestione dell'attività giudiziaria nonché sul suo monitoraggio, sul controllo dell'efficienza e della qualità del lavoro degli uffici nel loro complesso e dei singoli magistrati, non possono essere dimenticati i poteri/doveri del CSM di

---

<sup>36</sup> Il modello duale è riprodotto all'interno di ciascun ufficio giudiziario dove, ex decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240, la dirigenza è stata nettamente divisa tra le attribuzioni del magistrato dirigente l'ufficio (che ne ha la titolarità e rappresentanza) e il dirigente amministrativo.

<sup>37</sup> Si tratta di una tematica ricorrente nelle delibere del CSM, affrontata forse con maggior frequenza nelle delibere dell'ultimo Consiglio (dal luglio 2010). Per tutte si cita la delibera 13 luglio 2011 "Ricognizione degli applicativi informatici in uso presso gli uffici giudiziari e verifica delle ricadute della loro utilizzazione sulla produttività e sulla organizzazione degli uffici giudiziari - Ruolo del CSM rispetto al Piano straordinario per la digitalizzazione preannunciato dal Ministero della giustizia" che, ove non fosse già sufficientemente chiaro l'obiettivo come dichiarato nell'intitolazione, testualmente recita: "Il Consiglio superiore della magistratura ha istituzionalmente competenza a verificare la funzionalità degli uffici giudiziari e a garantire la piena collaborazione dei loro dirigenti, predisponendo ogni misura necessaria, o anche solo opportuna, per la migliore riuscita degli interventi di riorganizzazione dei servizi di supporto all'attività giurisdizionale".

attuazione dell'ordinamento giudiziario e di tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura.

La stessa storia dei soggetti che nell'uno e nell'altro apparato sono stati investiti del compito di introdurre nel mondo giudiziario le nuove tecnologie, che sarà illustrata nei prossimi paragrafi, è in un certo senso la storia di una "rincorsa" per essere attori consapevoli e in primo piano nelle scelte strategiche di implementazione delle ICT.

### *1.1 La DGSIA*

All'interno del Ministero della giustizia l'articolazione organizzativa che ha il compito di governare le ICT è la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA).

Essa ha competenze di programmazione, di progettazione, di sviluppo e di gestione dei sistemi informativi automatizzati per tutti gli uffici del Ministero, per gli uffici amministrativi decentrati e per gli uffici giudiziari.

E' inoltre competente per l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi del Ministero tra loro e con i sistemi delle altre amministrazioni pubbliche, per lo sviluppo e promozione delle risorse umane in relazione all'evoluzione dell'ICT e per l'acquisizione di beni e servizi informatici

La costituzione di un ufficio centrale incaricato di gestire i sistemi informativi automatizzati va ricondotta all'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39<sup>38</sup>, istitutivo dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione

---

<sup>38</sup> Decreto Legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della L. 23 ottobre 1992, n. 421" pubblicato in GU 20 febbraio 1993, n. 42.

(AIPA)<sup>39</sup>; tale articolo prevede che presso ciascuna amministrazione, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche<sup>40</sup>, venga individuato un dirigente generale quale responsabile per i sistemi informativi automatizzati. Tale dirigente ha il compito di curare i rapporti dell'amministrazione di appartenenza con l'AIPA e di assumere la responsabilità dei risultati conseguiti attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche.

Il medesimo decreto prevede all'articolo 16, comma 8° in relazione al comma 1°, che, con uno o più regolamenti governativi, siano individuate le particolari modalità di applicazione in relazione all'amministrazione della giustizia.

Il DPR 28 ottobre 1994 n. 748 "Regolamento recante modalità applicative del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 in relazione all'amministrazione giustizia"<sup>41</sup>, nell'indicare le finalità che devono essere perseguite nell'Amministrazione della giustizia con l'adozione di sistemi informativi automatizzati (articolo 1, comma 2), menziona esclusivamente la dotazione di "idonei strumenti conoscitivi ed operativi intesi a potenziare i mezzi necessari per l'esercizio della giurisdizione", escludendo ogni

---

<sup>39</sup> L'AIPA è l'Autorità che aveva il compito di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo dell'informatica nella pubblica amministrazione, coordinando strategicamente i progetti delle diverse amministrazioni.

Successivamente trasformata in Centro Nazionale per l'Informatica per la Pubblica Amministrazione (CNIPA) dal Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 art. 176 (Codice per la protezione dei dati personali) conservandone le attribuzioni. Al CNIPA sono stati inoltre attribuiti dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343 i compiti, le funzioni e le attività esercitati dal Centro tecnico per la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), comprese le risorse finanziarie e strumentali, nonché quelle umane.

Ultima evoluzione (ad oggi) è DigitPA, l'ente pubblico non economico ha assunto le funzioni del CNIPA con il decreto legislativo del 1 dicembre n. 177 "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69".

<sup>40</sup> Così escludendo che tale ruolo possa essere affidato ad un soggetto estraneo all'amministrazione.

<sup>41</sup> Pubblicato in GU 10 gennaio 1995, n. 7

riferimento alle altre finalità presenti del Decr. Leg.vo 39/93: miglioramento dei servizi, trasparenza e contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

L'articolo 1, lettera c, del predetto DPR, poneva a capo della struttura informatica necessariamente un magistrato equiparandolo al dirigente generale di cui all'articolo 10, comma 1 del Decr. Leg.vo 39/93. Solo nel 2005<sup>42</sup> tale articolo è stato integrato prevedendo che il dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati possa essere un dirigente generale ovvero un magistrato ad esso equiparato.

Con Decreto del Ministro di grazia e giustizia del 6 agosto 1996 si costituisce l'Ufficio autonomo del Responsabile per i sistemi informativi automatizzati (URSIA) stabilendo che esso svolga le sue funzioni in diretto collegamento con il Ministro. All'interno dell'Ufficio vengono costituiti due servizi: il Servizio pianificazione e sviluppo dei sistemi che ha il compito di predisporre i piani triennali di cui al Decr. Leg.vo 39/93 e di assicurare il coordinamento con l'AIPA e con le altre amministrazioni; il Servizio automazione e innovazione che ha compiti di realizzazione dei progetti, di acquisizione di beni e servizi, di formazione del personale.

Il DPR 2 febbraio 2001 n. 55 "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia" che, nel quadro generale della riforma organizzativa del Governo, ha ridefinito la struttura del Ministero della giustizia istituendo i dipartimenti,

---

<sup>42</sup> DPR 25 ottobre 2005 n. 232 "Regolamento recante "Modifiche all'articolo 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1994 n. 748, in materia di dirigente responsabile per i sistemi informativi automatizzati" (fortemente voluto dall'allora Ministro della giustizia, Roberto Castelli, è noto, agli addetti ai lavori, come "decreto anti Rolleri" l'allora Direttore Generale che era un magistrato). Dall'inizio del 2012, per la prima volta nella storia del Ministero, l'attuale Direttore Generale SIA proviene dalla carriera amministrativa e non dalla magistratura.

articolazioni interne cui è demandata la funzione amministrativa e gestionale<sup>43</sup>, ha istituito, con l'articolo 6, all'interno del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) che ha assorbito le competenze già attribuite all'URSIA.

Il Direttore Generale è il responsabile dei sistemi informativi automatizzati e opera, nell'ambito delle sue competenze, con autonomia di bilancio. Per coordinare le diverse esigenze informatiche di tutto il Ministero è stata istituita la Conferenza dei Capi Dipartimento<sup>44</sup>, che viene convocata dal Ministro con la partecipazione del Direttore generale dei sistemi informativi automatizzati e dei Capi Dipartimento o dei responsabili degli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro di volta in volta interessati alle questioni per le quali la conferenza è convocata.

L'organico della DGSIA prevede, oltre al direttore generale, 2 responsabili rispettivamente per l'area civile e per l'area penale, 13 dirigenti amministrativi CISIA e circa 400 dipendenti prevalentemente appartenenti ai ruoli tecnici<sup>45</sup>.

L'organizzazione interna della DGSIA è stata definita con il Decreto del Ministro della giustizia 18 dicembre 2001 "Individuazione e disciplina delle articolazioni interne di livello dirigenziale nell'ambito degli uffici dirigenziali generali istituiti con DPR 6 marzo

---

<sup>43</sup> Il Ministero della giustizia è articolato in quattro dipartimenti: Dipartimento degli Affari Generali; Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Dipartimento della giustizia minorile, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; ciascuno dei Dipartimenti è articolato in più Direzioni Generali.

<sup>44</sup> Si tratta di un organismo di coordinamento strategico istituito dall'articolo 6, del DPR n. 55\2001 necessario proprio perché la DGSIA è l'unica struttura che, pur incardinata in un dipartimento (il DOG), opera a favore di tutto il Ministero (4 dipartimenti, uffici di diretta collaborazione, Ispettorato Generale, Archivi Notarili) e degli uffici giudiziari ed UNEP.

<sup>45</sup> Per svolgere le attività di competenza la DGSIA si avvale anche di fornitori esterni. Per il servizio di assistenza agli uffici giudiziari, in particolare, opera da sempre personale esterno, attualmente quantificato in circa 500 dipendenti di ditte esterne (Telecom Italia, Selex-Elsag, Engineering, British Telecom ed altre).

2001 presso il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria" che, all'articolo 8, prevede la suddivisione in otto Uffici centrali<sup>46</sup> e tredici Uffici di coordinamento territoriale, denominate Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi informativi Automatizzati (CISIA), con una competenza pari ad una o più regioni.

Il ruolo dei CISIA è di gestione dei servizi tecnici nella materia dell'ICT e di collegamento tra l'amministrazione centrale e gli uffici giudiziari del territorio<sup>47</sup>.

Nel dettaglio, il già richiamato DM 18 dicembre 2001, ha previsto che i CISIA debbano: individuare le esigenze informatiche degli uffici del territorio, pianificare le risorse economiche e strumentali necessarie, curare i progetti locali e diffondere i progetti nazionali, acquisire i beni e servizi informatici, rilasciare pareri di congruità tecnico economica, assistere a dare consulenza agli uffici, rapportarsi con i magistrati referenti distrettuali, i capi e i dirigenti amministrativi degli Uffici giudiziari e con le società esterne che erogano servizi.

Si tratta di compiti che possono essere raggruppati in due aree di intervento: una strettamente tecnico informatica ed una contrattuale/contabile. Se la prima esprime

---

<sup>46</sup> Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati; Ufficio del personale e degli affari generali; Ufficio pianificazione, consuntivi e controlli; Ufficio sistemi di rete ed innovazioni tecnologiche; Ufficio sistemi centrali e ottimizzazione delle risorse umane; Ufficio sistemi di comunicazione al cittadino; Ufficio sistemi informativi Corte di Cassazione; Ufficio sistemi informativi del casellario.

<sup>47</sup> Il decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240 "Individuazione delle competenze dei magistrati capi dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t), e 12 della legge 25 luglio 2005, n. 150." prevede l'istituzione di Direzioni generali regionali e interregionali che avranno, tra le altre, competenza sui sistemi informativi automatizzati. L'istituzione di tali articolazioni ministeriali decentrate, ormai attesa da sei anni, porterà probabilmente ad un riassetto degli attuali CISIA, tanto più che l'articolo 11 "disciplina transitoria" del citato decreto prevede che fino alla data di acquisizione della sede definitiva, le direzioni generali regionali utilizzeranno gli immobili adibiti a sede dei CISIA. L'articolo 9 "Organico" prevede che alle esigenze iniziali di personale di ciascuna direzione generale regionale si fa luogo, in via prioritaria, con il personale già incardinato presso i CISIA.

la funzione tipica per cui i CISIA sono stati costituiti, la seconda non è meno rilevante né dal punto di vista quantitativo né qualitativo per la complessità e responsabilità dell'attività svolta.

### ***1.2 I magistrati referenti distrettuali per l'informatica***

A seguito della costituzione presso il Ministero della giustizia dell'URSIA, il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera 26 gennaio 1995, *“atteso il particolare assetto dell'amministrazione giudiziaria che vede coesistere due componenti, quella costituita dalla magistratura, dotata di una specifica autonomia, e quella costituita dal personale amministrativo, regolato secondo uno schema analogo a quello delle altre amministrazioni della Stato”*, istituì la nuova figura del magistrato distrettuale responsabile per l'informatica (RID), nominato dallo stesso CSM a seguito di un bando di selezione tra i magistrati in servizio nei diversi distretti di Corte di Appello sul territorio nazionale.

Il CSM rilevato che *“dato l'attuale assetto degli Uffici giudiziari sembra indispensabile che anche a livello decentrato si attui un opportuno coordinamento del piano di informatizzazione con le specifiche esigenze dei singoli uffici giudiziari”* ritenne indispensabile ed urgente prevedere che uno o più magistrati per ciascun distretto, affiancati dai dirigenti amministrativi in corso di nomina al Ministero, svolgesse il compito di *“coordinamento e concreta utilizzazione, distribuzione e gestione dei sistemi informativi dei vari uffici e dei rapporti tra questi e l'amministrazione centrale”*.

Con circolare del 10 novembre 1995 n. 15849, dato atto *“della novità ed originalità delle figure create”* furono meglio precisati i compiti dei RID, la loro collocazione ed i

rapporti con le altre figure istituzionali presenti nell'amministrazione della giustizia con competenze in materia di ICT.

Ancora una volta, come già nella delibera 26 gennaio 1995, la tesi di fondo su cui si costruisce il ruolo del magistrato referente è che la realtà giudiziaria sia una *"realtà del tutto particolare"* e su tale asserita peculiarità si fonda la necessità di *"figure di raccordo tra gli Uffici giudiziari e il Ministero di Grazia e Giustizia"*.

Il RID, pertanto, ha compiti di impulso, di valutazione dei fabbisogni informatici ed informativi e di coordinamento e di vigilanza sulla corretta utilizzazione dei sistemi adottati negli uffici giudiziari.

Il RID deriva i propri poteri dalla nomina ad opera del CSM<sup>48</sup>, ed è autonomo da Presidenti di Corte d'Appello e Procuratori Generali sebbene con essi debba coordinarsi stanti le loro competenze in tema di spese anche informatiche.<sup>49</sup>

I magistrati referenti sono inseriti nelle tabelle<sup>50</sup> di composizione delle Corti di Appello (anche quando appartengano ad altro ufficio giudicante o requirente), e vengono parzialmente esonerati dal lavoro giudiziario in proporzione all'impegno

---

<sup>48</sup> I primi magistrati referenti sono stati nominati con delibera 20 luglio 1995, e con delibere successive si è proceduto alla loro sostituzione biennale.

<sup>49</sup> Il Regolamento generale di contabilità dello Stato prevede che Presidenti di Corte di Appello e Procuratori Generali della Repubblica siano funzionari delegati del Ministero per le spese. Inizialmente per ciascun acquisto informatico in sede locale, pertanto, il magistrato referente doveva dare il proprio parere sull'opportunità della spesa, il CISIA sulla congruità tecnica del bene, il Presidente di Corte d'Appello per gli Uffici giudicanti ed il Procuratore Generale per gli uffici requirenti devono autorizzare l'acquisto verificata la capienza dei fondi. Successivamente il passaggio ad acquisti sul mercato elettronico (CONSP) gestiti direttamente dai CISIA a livello distrettuale e talvolta dalla stessa DGSIA a livello centrale ha notevolmente semplificato le procedure di acquisto.

<sup>50</sup> Le tabelle sono un provvedimento di natura amministrativa, di durata biennale, che determina il numero, la composizione, le attribuzioni, delle articolazioni interne (sezioni) in cui viene organizzato un ufficio giudiziario al fine di favorire il coordinamento del lavoro e la specializzazione. L'adozione del provvedimento tabellare è di competenza del Consiglio superiore della magistratura in esito ad un procedimento molto complesso, regolato preventivamente con circolare del CSM stesso, che parte con una proposta del capo dell'ufficio, vede la comunicazione necessaria a tutti i magistrati in servizio, e una prima valutazione ad opera dei Consigli Giudiziari.

destinato alle funzioni di coordinatore dell'ICT. Partendo da questa loro collocazione, il CSM raccomanda ai Presidenti delle Corti di fornire un'adeguata dotazione di strutture e personale che consenta al magistrato di svolgere i propri compiti.

Di notevole interesse è la relazione collegiale dell'Ufficio Studi del CSM del 16 dicembre 1996 con la quale, a distanza di quasi due anni dalla istituzione del magistrato referente per l'informatica, se ne analizza il ruolo ordinamentale.

Dopo aver ripercorso il quadro normativo che ne ha delineato la figura, l'Ufficio Studi torna ad esplicitare in modo assai chiaro la ragione essenziale che ne ha determinato la nascita: *“La scelta del CSM di nominare i referenti informatici ... nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ma senza configgere con la competenza ministeriale in tema di organizzazione e di funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, evita che la questione dell'informatizzazione degli uffici giudiziari sia affidata in toto al Ministero di Grazia e Giustizia ... in ragione del carattere di strumentalità che l'attività informatica svolge anche nei confronti dell'attività giurisdizionale”*.

Partendo da questa premessa, nel tratteggiare i rapporti tra i RID e i dirigenti amministrativi di settore nominati dal Ministero (antesignani degli odierni dirigenti CISIA), alla luce del generale rapporto tra magistrati e personale amministrativo, l'Ufficio Studi esclude ogni ipotesi di “diarchia” e sostiene che *“la direzione dei servizi, affidata al dirigente amministrativo, deve essere esercitata con il necessario consenso e la*

prescritta collaborazione del magistrato che, deve essere in proposito sentito ed al quale detti dirigenti rispondono”<sup>51</sup>.

Con risoluzione del 7 giugno 2000, a seguito di ampia ricognizione a livello nazionale dell’attività svolta dai magistrati referenti nei diversi distretti, e dopo un incontro congiunto con gli esperti indicati dal Ministero, il CSM ridetermina il ruolo dei referenti informatici.

Esaurita la fase dell’avvio e della diffusione dell’informatica giudiziaria con il completamento dei cablaggi e l’entrata a regime della rete unitaria della PA, ridimensionato notevolmente il peso degli acquisti di beni informatici con l’avvio del mercato elettronico per le PA (convenzioni CONSIP)<sup>52</sup>, i RID possono “svincolarsi da attività “minori” o più specificamente tecniche poco consone al ruolo”, e “affrancati” da tali attività possono recuperare il ruolo originariamente attribuito di “collettore tra la funzione giurisdizionale e quella di amministrazione”.

Le competenze dei RID vengono così ridefinite: a) diffusione della cultura informatica ai colleghi che non sempre “hanno propensione o tempo sufficiente per percepirne appieno la portata innovativa”; b) analisi dei software destinati all’amministrazione giudiziaria nell’ottica di una concreta partecipazione a processi di formazione del “prodotto giuridico”; c) partecipazione ai processi di verifica sul campo degli applicativi così da fungere da raccordo tra la “base” degli utilizzatori e il soggetto erogatore della spesa (Ministero); d) impegno nel conciliare “ragione

---

<sup>51</sup> Il sottolineato è nel testo della originale della relazione in esame.

<sup>52</sup> Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne è l'azionista unico. Consip gestisce il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA, inoltre fornisce servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica per l'innovazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei conti.

tecnologica” e “processo” in modo che sia possibile costruire una nuova integrazione degli attori del processo (magistrati, avvocati, cancelleria, l’utenza in genere che si avvale del “servizio giustizia”); e) verifica della correttezza delle scelte tecnologiche al fine di evitare potenti distonie tra uffici limitrofi e di raccordare le iniziative in situazioni omogenee.

Benché dalla relazione dell’Ufficio Studi sopra esaminata siano passati solo quattro anni, il linguaggio e le prospettive della delibera 7 giugno 2000, mostrano una forte evoluzione rispetto al passato. Si continua a ritenere necessario affidare alla componente di magistratura il ruolo di collettore tra la funzione di giurisdizione e quella di amministrazione, evidentemente non ritenendo una garanzia sufficiente il fatto che a capo ed ai massimi vertici della struttura ministeriale siano già posti dei magistrati, ma se ne adombra una diversa, possibile, ragione esplicitando la difficoltà con cui la cultura informatica si diffonde tra magistrati, uditori e capi degli Uffici giudiziari.

Ancora più evidente appare l’evoluzione compiuta dal CSM nella analisi delle problematiche legate all’introduzione della ICT nella Deliberazione 3 luglio 2003 *“Relazione sull’incontro con i magistrati referenti per l’informatica, tenutosi a Roma in data 4 aprile 2003”*.

Se il CSM continua a considerare prioritaria la questione legata alla gravità dei problemi finanziari, di notevole interesse appare la raggiunta consapevolezza dell’importanza della capacità di ottimizzare gli aspetti organizzativi: *“La installazione dei nuovi software presso gli uffici giudiziari rappresenta una potenzialità di grandissimo rilievo ... rischia, tuttavia, di essere frustrata se gli uffici giudiziari non*

*sapranno apportare le modifiche organizzative necessarie a rendere quei programmi pienamente operativi". Ancor più dirompente è la consapevolezza che tale aspetto, considerato uno dei nodi irrisolti del sistema giustizia, sia da imputarsi in primo luogo alle prerogative ed ai doveri dei capi degli uffici "ancora poco consapevoli delle implicazioni che gli aspetti organizzativi e tecnologici hanno sui risultati dell'attività dell'ufficio".*

Altrettanto innovativa appare la consapevolezza sul rapporto tra l'automazione e gli utenti, interni (personale di cancelleria e magistrati) ed esterni qualificati (avvocati, consulenti tecnici, polizia giudiziaria), e sull'importanza della formazione dei soggetti interessati: *"... questi soggetti possono offrire un contributo positivo se vengono coinvolti nei processi innovativi e se percepiscono i vantaggi capaci in poco tempo di giustificare gli sforzi iniziali ed i costi tipici di qualsiasi innovazione".*

Anche la metodologia proposta per risolvere le problematiche legate all'introduzione di tecnologie avanzate segna un punto di forte rottura con il passato: *"... impone all'amministrazione giudiziaria un approccio integrato ... che richiede la consapevole collaborazione del Ministero della giustizia e del Consiglio, non apparendo sufficiente che ciascuna delle due istituzioni si adoperi in via autonoma nell'ambito delle proprie competenze".* Già la delibera in esame appare figlia di questa scelta metodologica, infatti all'incontro con i magistrati referenti per l'informatica del 4 aprile 2003 (i cui lavori la delibera recepisce apprezzando la quantità e l'importanza delle sollecitazioni dirette al Consiglio) hanno partecipato anche i vertici della DGSIA (essi stessi magistrati) ed alcuni dirigenti amministrativi e personale dei CISIA.

L'approccio integrato deve concretizzarsi in primo luogo attraverso l'attività di "gruppi misti" per specifici progetti cui partecipino rappresentanti del Consiglio e del Ministero della giustizia, in secondo luogo attraverso incontri periodici finalizzati sia fra magistrati referenti, tecnici e personale degli uffici interessati allo sviluppo degli applicativi, sia in incontri distrettuali "sullo stato dell'informatizzazione" fra i rappresentanti dei CISIA, i magistrati referenti, i capi degli uffici e i rappresentanti del personale di cancelleria e dell'avvocatura.

Infine un'ultima tematica di rilievo si dipana nella lunga e corposa delibera del 3 luglio 2003 ed è la consapevolezza della perdurante difficoltà che l'amministrazione della giustizia incontra nell'utilizzare i sistemi informativi. Le sollecitazioni del Consiglio agli uffici giudiziari ed ai loro dirigenti (fatta la premessa che deve essere valutata in modo critico l'attribuzione dell'insuccesso degli interventi migliorativi all'inadeguatezza delle risorse umane e finanziarie a disposizione) è che *"gli strumenti tecnologici devono essere utilizzati" "è compito fondamentale dei capi degli uffici adottare tutte le soluzioni organizzative affinché tali strumenti siano utilizzati in modo pieno e consapevole, evitando che vengano, piuttosto, "tollerati" e nei fatti sottoimpiegati"*.

Connesso a questo aspetto è la consapevolezza che occorre attivare percorsi formativi per tutti i magistrati con l'obiettivo di *"restituire ai sistemi informativi la dimensione processuale ad essi sottesa, ed in questo modo permettere il superamento della logica, purtroppo assai diffusa, che li considera semplice strumento operativo delle cancellerie; occorre favorire la crescita della consapevolezza che quei sistemi costituiscono il momento di relazione del giudice con la struttura amministrativa, i colleghi, l'avvocatura ..."*

Molte altre iniziative adottate dal CSM negli anni successivi<sup>53</sup> per accrescere il proprio livello di conoscenza dell'attività giudiziaria nei diversi uffici e promuovere interventi tesi a migliorare l'erogazione del servizio giustizia impattano, in modo più o meno diretto, sulla figura ed i compiti dei RID e contribuiscono a preparare il terreno per l'ultima evoluzione della figura del RID che culmina con l'adozione di una terza circolare espressamente diretta a regolarne lo status e i compiti.

La delibera 11 novembre 2011 n. 25382 *"Circolare in materia di magistrati referenti distrettuali e magistrati di riferimento per l'informatica"* non sostituisce le precedenti delibere del 1995 e del 2000, che continuano a definire il quadro giuridico di riferimento, ma chiarisce il rapporto tra informatica giudiziaria e innovazione negli uffici giudiziari e individua proprio nel RID la figura non solo di referente per l'informatica, ma di referente per l'innovazione.

Rileva il CSM che *"... la tecnologia e l'informatica non riescono di per sé ad innescare un esito virtuoso presso gli uffici. L'informatica che non si associa ad un progetto di riorganizzazione delle competenze dell'ufficio è destinato al fallimento ..."* per tale ragione è necessario introdurre nuovi strumenti che siano idonei a rilanciare il ruolo dei RID come innovatori e che chiariscano il loro rapporto con i vertici degli uffici giudiziari e con lo stesso CSM.

Quanto al primo aspetto il CSM osserva, ed è una considerazione che è facile condividere, come sia necessario creare un circolo virtuoso nell'uso dell'informatica

---

<sup>53</sup> Per una disamina completa della normazione secondaria del CSM legata all'informatica giudiziaria si rinvia alla relazione di G. Di Giorgio, *"La nuova circolare RID, rapporti tra CSM e RID; rapporti tra Dirigenti degli uffici e RID"*, citata in bibliografia, pp. 35 - 76.

dove un adeguato trattamento automatizzato delle informazioni genera conoscenza, la conoscenza permette di adottare nuove soluzioni organizzative che generano efficienza, la riorganizzazione dei processi tiene conto delle potenzialità offerte dall'innovazione tecnologica. Per tale ragione al RID, forte delle competenze acquisite in materia informatica, è affidata da un lato la responsabilità dell'estrazione dei dati per il lavoro della Commissione flussi<sup>54</sup> (generare conoscenza), e dall'altro il compito di promuovere e diffondere le buone prassi<sup>55</sup> censite dal CSM (generare efficienza organizzativa attraverso l'innovazione tecnologica).

Quanto ai rapporti del RID con gli altri soggetti dell'apparato giudiziario si è osservato<sup>56</sup> che la circolare inserisce il RID nel sistema di autogoverno in modo più chiaro e formale. Nella relazione illustrativa che precede la circolare, si dice testualmente che il RID *“è chiamato a giocare un ruolo fondamentale come avamposto del Consiglio a livello locale per l'innovazione”*.

E' vero, tuttavia, che la definizione dei ruoli è aspetto più generale delineato con attenzione dalla circolare, perché vengono precisati i compiti affidati a ciascuna componente dell'autogoverno<sup>57</sup>. E' presumibile che si rivelerà di particolare importanza per gli sviluppi futuri delle politiche ICT nell'amministrazione della

---

<sup>54</sup> Le Commissioni Flussi distrettuali sono gli organismi istituiti nella Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006-2007 con il compito di accrescere la conoscenza sulla situazione reale degli uffici attraverso la statistica giudiziaria.

<sup>55</sup> Con la delibera 27 luglio 2010 il CSM ha istituito una banca dati per la raccolta delle buone prassi o prassi virtuose (best practice) cioè degli esempi di iniziative organizzative attuate in singole realtà giudiziarie che, in forza dei risultati positivi conseguiti, meritino di essere replicati in altri contesti.

<sup>56</sup> G. Di Giorgio, citato, p. 20.

<sup>57</sup> Il dirigente capo e il magistrato di riferimento per l'informatica di ciascun ufficio, i RID, il Procuratore Generale e il Consiglio Giudiziario a livello di Distretto, il CSM VII e IX Commissione, a livello centrale.

giustizia, il fatto che si assegni un ruolo di primo piano al Consiglio stesso, attraverso la Settima commissione e la sua Struttura Tecnica per l'Organizzazione (STO)<sup>58</sup>.

Accanto al RID poi, viene ridefinita e valorizzata anche la figura del magistrato di riferimento per l'informatica (MAGRIF) interno a ciascun ufficio, descritto nella circolare del 2011 *“quale unità terminale del processo di innovazione, in senso ascendente (rilevazione della situazione e del fabbisogno) e discendente (attuazione)”*.

Quanto ai nuovi compiti per il coordinamento che la circolare assegna ai diversi soggetti (articoli 3 e 4) va ricordato in primo luogo, per la sua portata strategica, il piano triennale di coordinamento dell'innovazione distrettuale (PTCI) che nelle intenzioni del CSM deve diventare la principale leva per accrescere l'efficacia dei progetti per l'innovazione. A livello di ciascun ufficio inoltre è previsto il documento sull'informatizzazione dell'Ufficio (DIU) nel quale dar conto dell'attuazione dei progetti informatici ministeriali, delle iniziative assunte per assicurare la qualità e l'aggiornamento dei dati e su altre iniziative di innovazione. E' previsto inoltre che ogni anno nel mese di febbraio si tenga un incontro di studi nazionale di tutti i RID, che prepareranno a tal fine una relazione nella quale dar conto dello stato di attuazione dell'informatica giudiziaria in ciascun distretto. La STO predispone una unica relazione di sintesi delle predette relazioni distrettuali che costituisce la base per una delibera plenaria con le richieste da formulare al Ministero della giustizia e le

---

<sup>58</sup> Istituita con delibera del CSM del 23 luglio 2008 (ma operativa dal febbraio 2010) la Struttura Tecnica per l'Organizzazione (STO) è una struttura centrale, di supporto al Consiglio, che ha vari compiti in tema di organizzazione. Coordinata e diretta dalla Settima Commissione del CSM, il cui Presidente la dirige, la STO è composta da dieci magistrati. Con la delibera 20 luglio 2011 è stato approvato il documento di sintesi delle attività svolte dallo STO nel periodo settembre 2010 luglio 2011 e le Linee di sviluppo per gli anni 2011-2012

iniziative di formazione da avviare. Infine ciascun RID è tenuto a redigere il resoconto di fine mandato, cioè una dettagliata relazione sulle attività espletate e sui risultati conseguiti nel triennio di riferimento.

Il disegno che emerge dalla circolare è indubbiamente complesso e accurato, e ha un grande valore già solo per essere stato adottato. Esso testimonia, infatti, una rilevante evoluzione culturale nel modo in cui l'informatica e l'innovazione vengono oggi percepite dalla magistratura italiana (o almeno dal suo organo di autogoverno) e delinea con forza le mete cui occorre tendere. E' però troppo presto per valutare con quale spirito sarà attuato negli uffici (mero adempimento burocratico o effettivo momento di riflessione per l'innovazione) perché è principalmente da ciò che risulterà la sua concreta efficacia.

## 2. LA GOVERNANTE A LIVELLO EUROPEO

### *2.1 CEPEJ (Consiglio d'Europa)*

Il primo organo internazionale che ha iniziato ad interessarsi alla e-justice è stato il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Già nel lontano 1984, infatti, il Comitato dei Ministri ha adottato la Raccomandazione (1984)<sup>5</sup> la quale, pur dedicata al miglioramento della giustizia in generale, con il Principio 7 suggeriva di rendere

disponibili per le autorità giudiziarie i mezzi tecnologici più moderni allo scopo di erogare la giustizia in modo efficiente<sup>59</sup>.

Il Comitato dei Ministri torna ad interessarsi all'uso delle ICT nelle Corti di giustizia con due raccomandazioni del 1995<sup>60</sup>, ma è solo nel 2001 che con le Raccomandazioni (2001)2 e (2001)3<sup>61</sup>, entrambe del 28 febbraio, il Comitato dei Ministri dà avvio ad una strategia nella quale l'utilizzo delle ICT viene fortemente incentivato.

L'anno successivo la e.justice trova in seno al Consiglio d'Europa un organismo cui viene affidato, tra gli altri, il compito di portare avanti una riflessione continua sulle potenzialità offerte dalle ICT per accrescere l'efficienza della giustizia. Il 18 settembre 2002, infatti, il Comitato dei Ministri adotta la Raccomandazione (2002)12 con la quale si costituisce il Comitato Europeo per l'efficienza nella giustizia, meglio noto come CEPEJ (acronimo dell'inglese European Commission for the efficiency of justice).

Il CEPEJ viene istituito per migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari europei e per aumentare la fiducia dei cittadini nella giustizia. Nel CEPEJ siedono rappresentanti dei 47 Paesi del Consiglio d'Europa e l'attività portata avanti è volta a proporre soluzioni pratiche per migliorare i sistemi giudiziari e sviluppare una conoscenza precisa dei medesimi, con il fine ultimo di assicurare il rispetto degli articoli 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (Diritto a un equo processo), 13

---

<sup>59</sup> Per una ricostruzione dettagliata delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di e.justice si rinvia ad E. Falletti, citato, pp. 4 - 9.

<sup>60</sup>In particolare è da richiamare la Raccomandazione n. R (95) 12 "on the management of criminal justice" adottata il 11.09.1995

<sup>61</sup> Rec(2001)2E del 28 February 2001 "Concerning the design and re-design of court systems and legal information systems in a cost-effective manner" e Rec(2001)3 del 28 February 2001 "On the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies"

(Diritto a un ricorso effettivo) and 14 (Divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>62</sup>.

Il Principio IV della raccomandazione (2002)12, rubricato "Uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione", è dedicato all'uso delle ICT per rafforzare l'efficienza della giustizia, in particolare per facilitare l'accesso alla giustizia, per velocizzare la celebrazione dei processi, per migliorare la formazione dei professionisti del diritto, e in generale l'amministrazione della giustizia e la gestione delle Corti.

Nelle relazioni del CEPEJ si presenta, tra gli altri aspetti, un'analisi dello stato di sviluppo delle ICT nelle Corti dei 47 Stati membri. Anche nell'ultimo rapporto elaborato dal CEPEJ nel 2010 (basato sui dati 2008)<sup>63</sup> si presentano i risultati dell'analisi sugli strumenti informatici utilizzati nelle Corti, evidenziando una linea evolutiva positiva, ma lamentando come sia ancora troppo trascurato l'utilizzo delle ICT per la comunicazione con le parti processuali.

In conclusione può dirsi che il CEPEJ, benché non abbia competenze dirette di pianificazione o implementazione di sistemi informativi, con le sue relazioni, gli studi, le rilevazioni statistiche, le linee guida e in generale con la continua attività di analisi dei sistemi giudiziari abbia avuto un'influenza altamente positiva sull'informatica giudiziaria dei Paesi del Consiglio d'Europa.

---

<sup>62</sup> Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950

<sup>63</sup> Il rapporto è disponibile all'indirizzo:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

## 2.2 Gruppo di lavoro e-Law (e.justice)

Come noto nell'Unione europea le istituzioni che partecipano al livello decisionale sono il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. A tutti gli stadi del processo legislativo le tre istituzioni comunitarie si avvalgono di comitati (gruppi di lavoro) che hanno il compito di svolgere il lavoro preparatorio indispensabile: la Commissione, prima di formulare una proposta legislativa, si può avvalere dell'ausilio di comitati di esperti nei quali sono rappresentati i settori destinatari della emananda normativa; il Consiglio è assistito da comitati e da gruppi di lavoro che ne preparano le decisioni<sup>64</sup>.

Il panorama dei gruppi di lavoro è molto vario: accanto a comitati prevista dagli stessi Trattati dell'Unione, altri sono permanenti e si riuniscono regolarmente, infine numerosi sono i comitati costituiti «ad hoc» per trattare in via contingente specifiche problematiche, gruppi che vengono sciolti allorché è assolto il loro mandato.

Si è evidenziato<sup>65</sup> come la loro stessa natura sia ibrida perché nel loro complesso questi comitati o gruppi di lavoro sono a metà strada tra istituzioni formali con compiti decisionali e fori informali di discussione e mediazione; allo stesso tempo sono delle assisi di esperti nelle quali la dialettica e le conoscenze specialistiche assumono un peso preponderante.

In un gran numero di casi gli esperti chiamati a formare i gruppi sono funzionari delle amministrazioni dei Paesi membri, e sebbene accusati di carenza di

---

<sup>64</sup> Per una disamina dell'iter decisionale in seno al Consiglio dell'Unione europea nell'ottica della partecipazione del nostro Paese si rinvia a G.M. Ferente "Risvolti operativi nella gestione Italiana dei negoziati in Consiglio UE", citato in bibliografia.

<sup>65</sup> Lucia Quaglia e altri, "Committee governance and socialization in the European Union", citato in bibliografia, p. 156.

legittimazione democratica, i gruppi di lavoro si sono rivelati uno strumento efficiente perché in grado di mediare tra i diversi interessi nazionali portati avanti dai Paesi membri<sup>66</sup>. Inoltre accade con una certa frequenza che gli stessi individui che partecipano ai gruppi di lavoro preparatori della Commissione siano poi inviati a rappresentare il loro Governo nei gruppi di lavoro del Consiglio, ciò che evidente facilita il processo di approvazione delle decisioni.

Per i lavori relativi alla giustizia elettronica il Consiglio dell'Unione europea si è avvalso per un lungo periodo di tempo, e si avvale tuttora, del gruppo preparatorio chiamato "Informatica giuridica" (Working Party on Legal Data Processing) alla cui denominazione, più di recente, si è affiancata la specificazione e-Law (e-Justice), istituito a seguito di una risoluzione del Consiglio del 24 novembre 1974<sup>67</sup>.

All'epoca l'attività del gruppo di lavoro era relativa alla automazione della documentazione giuridica, per poi spostarsi nel 1994 verso la diffusione elettronica del diritto comunitario e dei diritti nazionali di esecuzione e al miglioramento delle condizioni di accesso.<sup>68</sup>

Dal 2006<sup>69</sup> il Consiglio ha conferito al Gruppo "informatica giuridica (giustizia elettronica) - Working Party on Legal Data Processing (e-Justice)" il mandato di

---

<sup>66</sup> Per un approfondimento della ricerca di equilibri tra rappresentanza democratica ed efficienza si rinvia a M. Rhinard "The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System", citato in bibliografia.

<sup>67</sup> Pubblicata in GUCE, 28 gennaio 1975, C20

<sup>68</sup> Dopo la risoluzione del 1974 sono seguite altri due interventi: il 13.11.1991 (GUCE 28.11.1991, C 308) e il 24.11.1994 (GUCE 1.7.1994, C 179).

<sup>69</sup> La nota 13521 del 18 dicembre 2006 "Giustizia elettronica - Esame della possibilità e delle condizioni per avviare lavori in questo settore" è per così dire la culla della e.justice europea. Mentre in seno al Consiglio si inizia a valutare la possibilità e l'utilità di una strategia europea sulla cooperazione informatica nel settore giudiziario. E' in tale contesto che, al fine di evitare la creazione di nuovi gruppi

svolgere lavori preparatori nel settore della giustizia elettronica e dal 2008 ha il compito specifico di implementare il piano di azione sulla giustizia elettronica, di cui si può facilmente seguire l'evoluzione nelle relazioni semestrali puntualmente redatte dal gruppo<sup>70</sup>.

La composizione del gruppo è piuttosto articolata perché comprende, oltre ai rappresentanti di tutti gli Stati membri, rappresentanti della Commissione e diversi osservatori di altre istituzioni europee e di altri organismi internazionali. Il gruppo è sempre presieduto dal Segretario Generale del Consiglio ed è inserito tra i gruppi di lavoro del Consiglio Affari Generali e non tra quelli del Consiglio Giustizia e Affari Interni.

Se il ruolo del gruppo Informatica Giuridica è di primario rilievo per il compito di coordinamento generale della strategia europea per la e.justice non deve dimenticarsi che molti progetti di giustizia elettronica sono stati portati avanti in altri gruppi di lavoro del Consiglio Giustizia e Affari Interni. Senza pretesa di esaustività si possono ricordare quelli che hanno contribuito in modo più diretto all'informatizzazione dell'area penale: il gruppo "Cooperazione in materia penale"; il Gruppo "Scambio di informazioni e protezione dei dati" e il Gruppo per le questioni Schengen<sup>71</sup>.

---

di lavoro all'interno del Consiglio, che si decide di estendere il mandato stabilito per il gruppo di lavoro "Informatica giuridica", inizialmente in via provvisoria.

<sup>70</sup> Per una lettura delle più recenti relazioni del Gruppo di lavoro al Consiglio e al COREPER si rinvia ai documenti del Consiglio: n. 10120 del 25 maggio 2012 e n. 16312 del 25 novembre 2011.

<sup>71</sup> Il numero e i compiti dei gruppi permanenti vengono periodicamente rivisti ed aggiornati dal Consiglio. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona che ha largamente modificato l'assetto istituzionale dell'ex terzo pilastro si è dato vita ad una generale revisione delle strutture preparatorie che operano nell'area GAI (JHA) per migliorare l'efficienza dei lavori del Consiglio in quest'area. Per un approfondimento si rinvia al documento 16113 del 12 novembre 2010 "Implicazioni del Trattato di Lisbona per i gruppi di lavoro GAI". Per un elenco aggiornato di tali gruppi si può consultare il documento 5269 del 11 gennaio 2012 "Elenco degli organi preparatori del Consiglio".

## CAPITOLO III

# LE INDAGINI PRELIMINARI

### 1. INTRODUZIONE

#### *1.1 Quadro generale sulla fase indagini preliminari*

Le indagini penali costituiscono la prima fase del procedimento penale. Esse si aprono con l'acquisizione della notizia di reato e si concludono con l'esercizio dell'azione penale o con il provvedimento di archiviazione.

In applicazione dell'articolo 109 della Costituzione, secondo cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, le indagini preliminari si compiono sotto la direzione del pubblico ministero (articolo 127 c.p.p.).

Quando, tuttavia, il pubblico ministero ritiene debbano essere adottati provvedimenti in grado di incidere profondamente sui diritti di libertà degli indagati, deve rivolgersi ad un giudice imparziale che vaglia le sue richieste: il giudice per l'udienza preliminare (GIP). A differenza del giudice del dibattimento il GIP non ha poteri di iniziativa e ha una cognizione limitata in quanto decide esclusivamente in base agli atti presentati dall'accusa o dalla difesa (con la significativa eccezione dell'incidente probatorio).

La caratteristica connotante questa prima fase procedimentale è il segreto investigativo o segreto di indagine<sup>72</sup>. Il procedimento penale ontologicamente genera

---

<sup>72</sup> Il segreto investigativo è una specie del più ampio genere del segreto processuale per il cui approfondimento si rinvia alle due voci dell'Enciclopedia del Diritto di A. Toschi e N. Triggiani, citate in bibliografia. Molto sinteticamente si può qui ricordare che nel processo penale il segreto svolge due

una contrapposizione tra la necessità di salvaguardare attraverso la riservatezza l'accertamento della verità dai pericoli di inquinamento della prova da un lato (difesa sociale), e la necessità di assicurare il pieno esercizio del diritto di difesa della persona cui il reato è attribuito dall'altro. Tale tensione è particolarmente evidente nelle indagini preliminari che sono per definizione il momento dedicato all'accertamento dei fatti per decidere sull'esercizio dell'azione penale<sup>73</sup>.

L'articolo 329, comma primo, c.p.p stabilisce il contenuto e i limiti temporali del segreto investigativo: gli atti (e le attività) d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino al momento in cui l'imputato può averne conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Tale vincolo opera in modo oggettivo, cioè non sono individuati espressamente i soggetti obbligati al segreto, ma l'obbligo grava su chiunque sia a conoscenza degli atti coperti dal segreto.

Questa esigenza di segreto ha riflessi diretti sulle scelte tecnologiche che sorreggono l'informatizzazione di questa fase del procedimento e rendono necessarie soluzioni diverse da quella adottate per le fasi successive all'esercizio dell'azione penale.

---

funzioni distinte e quasi antitetiche: di tutela dell'attività giudiziaria quando il segreto protegge le conoscenze relative al procedimento (ed è in questo senso che l'espressione viene comunemente intesa); ma talora anche di limite quando esclude l'acquisizione di determinati atti o il compimento di determinate operazioni a tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti. In ogni caso il segreto è caratterizzato dal comprimere determinati diritti/poteri in vista della tutela di altri diritti ritenuti prevalenti (bilanciamento).

<sup>73</sup> Nel tempo si è registrato *“un mutamento del ruolo delle indagini preliminari – seppur in un contesto legato anche al mutare dei rapporti con la fase dibattimentale – per cui le indagini, da attività intesa alla determinazione sulla opportunità o meno di esercitare l'azione penale, tendono sempre più a costituire il momento di acquisizione del materiale probatorio da spendere – variabilmente – nelle successive fasi decisorie”* così A. Marandola *“I registri del pubblico ministero”*, citato in bibliografia, p. 579.

L'acquisizione della notizia di reato, dunque, da avvio alla procedura complessa che porta all'iscrizione della stessa, iscrizione che è il primo atto processuale tipico da cui prende avvio la sequenza procedimentale penale. Nel codice non è presente una definizione esplicita di cosa sia la notizia di reato. Per la dottrina tradizionale si tratta della informazione di un fatto costituente reato, ricevuta dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria. Tale definizione è stata meglio dettagliata in *"l'informazione, scritta o orale, di un fatto nel quale possono ravvisarsi gli elementi costitutivi di un reato, almeno dal punto di vista oggettivo, destinata all'autorità giudiziaria, anche per il tramite di un'autorità che ad essa abbia l'obbligo di riferire"*<sup>74</sup>. L'acquisizione è di norma la semplice ricezione dell'atto formale che la contiene (se la notizia è comunicata in forma orale deve essere redatto apposito verbale). Quando ricevuta o formata dalla polizia giudiziaria la notizia di reato deve essere comunicata senza ritardo (48 ore nel caso siano stati compiuti atti per i quali è prevista la presenza del difensore) e per iscritto al pubblico ministero (articoli 347 e 331 c.p.p.). La comunicazione scritta (cartacea) può essere sostituita dalla consegna su supporto magnetico o trasmessa per via telematica (articolo 108 bis disp. att. c.p.p.)

Le segreteria della Procura della Repubblica annota la data e l'ora dell'arrivo sulla notizia di reato stessa e la sottopone immediatamente all'attenzione del Procuratore della Repubblica per l'iscrizione nel registro notizie di reato (articolo 109 disp. att. c.p.p.). Tale previsione è evidentemente volta a favorire la tempestività degli

---

<sup>74</sup> La definizione riportata è di Dalia-Ferraioli. Per una più approfondita disamina della nozione di notizia di reato si rinvia a P. Dubolino *"Notizia di reato"*, citato in bibliografia, pp. 495 - 497.

adempimenti conseguenti all'arrivo della notizia e finalizzati alla iscrizione della stessa.

Il pubblico ministero deve iscrivere immediatamente nel registro notizie di reato ogni notizia che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa (articolo 335, comma 1° c.p.p.). e deve disporre l'integrazione con le generalità della persona cui è attribuito il reato immediatamente dopo la sua identificazione nei casi in cui quest'ultima non sia contemporanea alla notizia dell'evento materiale.

Dal momento della iscrizione vengono generati molteplici effetti processuali, diretti e indiretti<sup>75</sup>, tra i quali il più problematico e discusso è quello della decorrenza del termine perentorio per lo svolgimento delle indagini. Infatti un termine perentorio quale quello della conclusione delle indagini, da cui conseguono effetti estremamente seri quali l'inutilizzabilità processuale delle prove assunte oltre il termine (articolo 407, comma 3° c.p.p.), e collegato ad un *dies a quo* di fatto indeterminato (il termine "immediatamente" evoca chiaramente la rapidità che deve caratterizzare l'iscrizione, ma non eguaglia la rigidità di un termine stabilito a ore o a giorni), ma soprattutto privo di sanzione processuale<sup>76</sup>. Dalla ritardata, iscrizione, infatti, potranno eventualmente derivare conseguenze disciplinari o anche penali per il soggetto inadempiente, ma nel nostro ordinamento non esiste, ad oggi<sup>77</sup>, uno strumento

---

<sup>75</sup> Per un approfondimento si rinvia a L.D. Cerqua "Registro notizie di reato", citato in bibliografia, pp. 1305 - 1308.

<sup>76</sup> Senza richiamare la vasta produzione dottrinale ed i numerosi interventi giurisprudenziali basta richiamare la recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 40538 in data 24 settembre 2009 che ha riaperto le discussioni sulla *vexata questio*. La sentenza è pubblicata tra l'altro in Cassazione penale, anno 2010, fascicolo 2, pp. 503 - 522 con nota di Roberta Aprati

<sup>77</sup> L'esigenza di una modifica normativa per ovviare ai problemi che derivano dall'assenza di rimedi efficaci per le ipotesi di ritardi nella iscrizione nel registro delle notizie di reato (in progressivo

processuale surrogatorio che consenta un intervento sostitutivo di un giudice di fronte ad iscrizioni tardive.

Registro generale notizie di reato (RGNR), dunque, ma sarebbe più preciso parlare di registri. All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, infatti, nell'approvare<sup>78</sup> i modelli di registri penali adeguati al rito mutato da porre in uso in uso negli uffici giudiziari, sono stati istituiti quattro registri per le notizie di reato: il modello 21 - cui di solito si fa riferimento quando si parla genericamente di registro delle notizie di reato - è il RGNR contro noti; il modello 44 è il RGNR riguardanti autori ignoti; il modello 45 è il Registro degli atti non costituenti reato dove vengono iscritte le notizie di reato che *ictu oculi* non sembrano presentare aspetti di rilevanza penale; il modello 46 è il registro delle denunce e degli altri documenti anonimi<sup>79</sup>.

---

aumento) è testimoniata anche dal disegno di legge S1440 (c.d. Progetto Alfano). Esso prevede la modifica dell'art. 405 c.p.p., stabilendo che il termine di durata delle indagini decorre dalla data della iscrizione del nome della persona nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. ovvero da quella, eventualmente anteriore, in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito risultava agli atti del pubblico ministero. Scrive Mazza, citato in bibliografia: *“Di conseguenza, al giudice è consentito verificare la tempestività dell'iscrizione e, se necessario, retrodatarla al momento in cui doveva essere effettuata, con tutte le conseguenze del caso anche ai fini dell'inutilizzabilità degli atti d'indagine. Attraverso questa nuova previsione si intende evidentemente scongiurare il rischio che la concreta determinazione dei tempi procedurali sia consegnata alle scelte discrezionali del pubblico ministero, coniugando il rispetto delle garanzie dell'indagato con la celerità processuale, nel quale si attribuisce al GIP la verifica della tempestività dell'iscrizione in coincidenza con il momento dell'eventuale richiesta di rinvio a giudizio.”*

<sup>78</sup> Decreto ministeriale 30 settembre 1989 *“Approvazione dei registri in materia penale”* in Bollettino Ufficiale Ministero Giustizia 15 aprile 1990 n. 9, seguito dalla circolare 18 ottobre 1989 n. 533 *“Funzione e modalità di tenuta dei registri”*.

<sup>79</sup> Il disegno di legge S1440 (c.d. Progetto Alfano) prevede ex art. 3 lett. g) l'introduzione di un comma 3-ter nell'art. 335 c.p.p. che regola le iscrizioni in registri diversi da quello delle notizie di reato. Delle notizie iscritte in tali registri non può esser fatto alcun uso né può essere svolto in relazione ad esse alcun atto di indagine. Secondo la Relazione al Progetto, per svolgere o delegare eventuali approfondimenti, l'organo inquirente dovrà prima necessariamente operare una variazione dell'iscrizione, passandola al modello 21.

I registri delle notizie di reato (come tutti i registri di cancelleria) sono tenuti da pubblici ufficiali - gli addetti alla segreteria del PM - che in quanto pubblici depositari lo alimentano e lo custodiscono. I registri hanno una evidente rilevanza amministrativa ed organizzativa perché sono lo strumento che consente la corretta gestione dei diversi casi concreti, in altre parole sono *“lo specchio”* del procedimento con specifico riguardo all’attestazione di taluni passaggi dell’iter giudiziario, tanto da essere stati definiti *“memoria grafica”* 80.

I registri istituiti per le indagini penali si caratterizzano in particolare, oltre che per la loro natura ufficiale e per la formalità della loro tenuta, per la segretezza del loro contenuto (le regole e i tempi per la segregazione sono specificamente indicati dalla legge processuale) 81 quale evidente portato della segretezza che caratterizza questa fase processuale e di cui si è detto.

La preminente funzione amministrativa, tuttavia, non esaurisce il loro compito, la loro interrelazione con le regole di rito è così pregnante che la loro tenuta genera anche effetti processuali, e questa loro valenza diventa un punto di estrema importanza sul quale occorre soffermarsi quando ci si interroga sui modi e sugli effetti della loro informatizzazione.

A tal proposito si è giustamente osservato quale sia *“la forte rilevanza del registro delle notizie di reato, rectius dei registri del pubblico ministero, ai fini dell’applicazione delle norme processuali, anche se la loro natura amministrativa avrebbe potuto indurre a considerarli*

---

<sup>80</sup> Franco Cordero *Procedura penale*, Milano, 2003, 807.

<sup>81</sup> Per una articolata disamina dei regolamenti ministeriali in materia di registri penali si rinvia a Marandola, citato, pp. 34 - 41.

*soltanto degli strumenti per la corretta gestione degli atti che pervengono alle Procure della Repubblica.”* 82.

Riflettendo sull'informatizzazione dei registri notizie di reato si può dire, pertanto, che se la loro automazione ha indubbiamente come effetto primario e diretto un miglioramento delle attività operative dell'ufficio del PM (e a cascata del GIP, del dibattimento e dei gradi successivi al primo quando i relativi registri siano interconnessi o comunque siano in altro modo parte di una architettura tecnologica complessiva), in secondo luogo può produrre effetti sull'applicazione delle norme processuali.

Tali effetti saranno tanto più avvertiti quando da una soluzione tecnologica che si limiti ad una mera duplicazione degli strumenti cartacei preesistenti, come quella oggi dispiegata nella totalità degli uffici requirenti di primo grado (che già è in grado di produrre miglioramenti operativi perché riduce i tempi di iscrizione e ricerca, elimina la necessità degli strumenti di corredo previsti per i registri cartacei, e in taluni casi consente la automatica trasposizione dei dati di registro nei documenti processuali dell'ufficio inquirente), si passi a soluzioni tecnologiche più evolute che ad esempio allarghino la sfera dell'informatizzazione includendo il collegamento con banche dati esterne all'amministrazione giudiziaria.

Esiste, infine, un terzo tipo di effetti che possono derivare da una più matura informatizzazione dei registri notizie di reato che potremmo definire di

---

<sup>82</sup> A. Marandola, citato, p. 567. Aggiunge l'autrice *“l'opera di registrazione da parte del p.m., lungi dal costituire un mero adempimento burocratico amministrativo, seppur significativamente finalizzato a documentare le attività, rappresenta un elemento dalle forti ricadute procedurali, evidenziando in concreto le scelte procedurali dell'accusa”*.

“pianificazione strategica”. Se si migliora attraverso l’informatizzazione il ruolo ricognitivo dei registri, infatti, si accresce la possibilità di estrarre dagli stessi dati affidabili e facilmente aggregabili perché in formati compatibili. In tal modo si può migliorare la diffusione e la qualità delle rilevazioni statistiche che sono divenute nel tempo uno strumento insostituibile sia per l’organizzazione della macchina giudiziaria<sup>83</sup> (ad esempio allocazione delle risorse in base ai carichi di lavoro) che per il monitoraggio/miglioramento della lotta alla criminalità.

In altre parole migliorare a monte l’automazione delle banche dati a livello operativo, quali sono appunto i RGNR, porta a migliorare la qualità delle informazioni che, a valle del processo, sono rese disponibili per gli organi di vertice (livello manageriale e livello strategico) con i sistemi informativi di supporto delle decisioni (ad esempio Digistat) e con i sistemi di supporto direzionale. Una relazione ben progettata tra i diversi tipi di sistemi informativi, infatti, è in grado di generare effetti positivi per i diversi attori istituzionali a livello strategico: per il Ministero della giustizia, per il CSM ma anche per gli organi giudiziari deputati al coordinamento delle indagini tra

---

<sup>83</sup> Il tema della informatizzazione quale strumento di innovazione organizzativa è stato trattato, sia pur brevemente, nel capitolo precedente. Qui ci si limita a ricordare che su tale tema si è concentrato negli ultimi anni un forte interesse testimoniato sia da studi scientifici che da interventi delle associazioni dei magistrati, degli avvocati e della dirigenza amministrativa. Per la valenza statistica dei dati dei RGNR (e più in generale di tutti i registri generali) la base giuridica è oggi rappresentata dall’articolo 4, comma 10, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n.24, che concerne l’adozione di un regolamento, nella forma del decreto ministeriale, per disciplinare la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell’Amministrazione della giustizia all’archivio informatico centralizzato (DataWarehouse). Tale Regolamento, predisposto dall’Ufficio Legislativo, d’intesa tra con la DGSIA e la DGSTAT, è in corso di emanazione. Per un primo approfondimento della tematica si rinvia alla delibera del CSM del 23 luglio 2008 che ha istituito la Struttura Tecnica per l’Organizzazione (STO) e alla delibera 20 luglio 2011 che ha approvato il documento di sintesi delle attività svolte dallo STO nel periodo settembre 2010 luglio 2011 e le Linee di sviluppo per gli anni 2011-2012.

diverse Procure della Repubblica (si pensi al Procuratore Nazionale Antimafia o ai Procuratori Generali presso le Corti di Appello e presso la Corte di Cassazione).

### *1.2 Considerazioni sulla relazione principi indagine e ICT*

Per dare esemplificazione concreta delle questioni che possono essere generate dalla interazione diritto processuale penale e tecnologia informatica e telematica nella fase delle indagini preliminari, si può partire analizzando l'articolato iter che porta alla iscrizione della notizia di reato nel relativo registro tenuto dalla segreteria del PM di cui si sono sinteticamente delineati procedura e criticità nel paragrafo precedente. Si è messo in luce come la tempestività sia criterio imperativo per tutti i soggetti coinvolti: per la polizia giudiziaria, per la segreteria del PM e per il Procuratore della Repubblica, tempestività che, soprattutto negli uffici di grandi dimensioni, è diventato sempre più difficile garantire.

L'informatizzazione del flusso informativo ed il ricorso a trasmissioni telematiche siano in grado di offrire una soluzione efficace al problema, ed in effetti l'informatizzazione delle trasmissioni delle notizie di reato è un progetto su cui l'Amministrazione giudiziaria ha investito<sup>84</sup> e che sembra oggi vicino ad un dispiegamento negli uffici di Procura.

Pochi problemi di ordine processuale solleva un Progetto quale Notizie di Reato 2 (NdR2), di cui si dirà a breve, con il quale si muta unicamente il mezzo di trasmissione (da cartaceo a telematico attraverso la posta elettronica certificata) delle informative della polizia giudiziaria perché, pur mutando il canale di

---

<sup>84</sup> Se ne parlerà diffusamente nel prossimo paragrafo illustrando i Progetti NdR1 e NdR2.

comunicazione, restano sostanzialmente invariati compiti e responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti.

E' interessante, invece, porsi qualche domanda in più quando ci si avvia ad automatizzare la trasmissione telematica dei dati relativi alle notizie di reato da parte delle forze di polizia verso le Procure della Repubblica con conseguente iscrizione semplificata nel sistema dei registri generali.

Obiettivo della trasmissione automatica è quello di migliorare l'efficienza e la rapidità nell'acquisizione, da parte degli uffici requirenti competenti, delle notizie di reato. Tale obiettivo è perfettamente in linea con il disegno del codice di procedura penale tutto volto a incentivare l'immediatezza dell'iscrizione, oltre che congruente con le esigenze di razionalizzazione e risparmio di spesa che devono governare la macchina giudiziaria in tempi di crisi economica come gli attuali.

L'interconnessione tra i sistemi informativi del Ministero dell'Interno e quelli delle Procure, nel consentire la trasmissione in forma sintetica dei dati relativi alla notizia di reato già immessi nei primi, può efficacemente rispondere sia agli obblighi che l'articolo 347 c.p.p. pone in capo alla polizia giudiziaria (riferire senza ritardo e per iscritto gli elementi essenziali del fatto) che agli adempimenti che l'articolo 109 disp. att. pone a capo della segreteria del PM (attestare data e ora di arrivo della notizia di reato e presentarla tempestivamente al PM). Esistono infatti strumenti tecnologici e giuridici<sup>85</sup> in forza dei quali un sistema informatizzato "robusto" può garantire, con

---

<sup>85</sup> Intendo riferirmi al complesso universo che vede da un lato la disponibilità sul mercato di sistemi di sicurezza molto evoluti (crittatura, registrazione degli accessi, canali di trasmissione protetti ecc.), dall'altro alla base giuridica per i servizi telematici della PA contenuta da ultimo nel Codice

valore legale uguale all'attestazione del personale di segreteria (e in via di fatto forse superiore), la provenienza certa dei dati, la loro integrità, la data e l'ora (il minuto e il secondo!) di arrivo nel sistema del RGNR.

Più difficile conciliare la procedura automatizzata di popolamento del registro con la valutazione sulla iscrizione riservata al Procuratore della Repubblica ai sensi dell'articolo 335, comma 1°, c.p.p.. Vero che può essere prevista una soluzione pratica quale la validazione dei dati immessi in via automatica prima di poter considerare effettiva l'iscrizione, come si è scelto di fare nel progetto ministeriale Notizie di Reato 1 (NdR1), di cui si dirà, ma ragionando in via teorica ci si può domandare in che misura il trasferimento automatico dei dati già immessi dalle forze di polizia, nell'invertire la sequenza temporale, non accentui la separazione logica e funzionale, già oggi pacificamente riconosciuta, tra esercizio della discrezionalità tecnica del PM nel decidere sull'iscrizione (che per quanto obbligata non è una scelta meramente burocratica)<sup>86</sup> e attività operativa di effettiva immissione dei dati nel sistema di cui si potenzia la neutralità, rafforzandone l'affidabilità e dunque il possibile peso processuale.

Sempre in via di speculazione teorica, e soprattutto in una prospettiva *de iure condendo*, ci si può allora domandare se la soluzione al rilevante problema dei ritardi nella iscrizione nel registro delle notizie di reato non possa essere trovata nel valorizzare il momento certo (e certificato dal sistema) di trasmissione automatica dei

---

dell'Amministrazione Digitale (firme digitali, marche temporali ecc.) e dalle regole tecniche specifiche per la giustizia.

<sup>86</sup> In tal senso si veda L.D. Cerqua "Registro notizie di reato", citato, pp. 1299 - 1300. Molto dettagliata sul dovere di iscrizione in capo al PM anche la Sentenza della Cassazione SU n. 40538 del 24.9.2009 già richiamata sopra.

dati dalle forze di polizia tanto da farlo diventare il momento da cui decorrono i termini delle indagini<sup>87</sup>.

Con ciò non si intende in alcun modo disconoscere l'esclusività e l'importanza essenziale del primo vaglio del Procuratore della Repubblica sulla notizia di reato, momento di natura "giurisdizionale" in cui si valutano elementi fondamentali per l'esercizio dell'azione penale quali la qualificazione giuridica dei fatti e l'attribuzione degli stessi a carico dei soggetti eventualmente identificati, ma piuttosto enfatizzare la sostanziale analogia tra tale prima valutazione e il dovere di completamento e variazione dei dati iscritti nel registro, dovere che grava in capo al PM per tutta la durata delle indagini (articolo 335, comma 2°, c.p.p.).

In altre parole il quesito che si formula è se elementi irrinunciabili dell'iscrizione nel RGNR quali l'obbligatorietà, la tempestività e la certezza temporale, elementi che è bene ricordare sono posti a garanzia di tutte le parti del processo, possano essere garantiti - in modo più efficace e sicuro dell'attuale - riconoscendo effetti giuridici direttamente al momento dell'iscrizione automatica, ottenuta con l'interoperabilità tra le banche dati fonte della polizia giudiziaria e i registri del PM.

Tale iscrizione automatica, inalterabile quanto alla provenienza e al momento temporale dell'arrivo, ma certamente modificabile nelle altre informazioni immesse (ivi compresa l'esatta determinazione del modello di RGNR in cui effettuare

---

<sup>87</sup> Poiché qui interessa solo evidenziare la differenza tra attività valutativa del Procuratore della Repubblica e operazione materiale di iscrizione nella banca dati, si propone una riflessione che si ferma ad una ipotesi "banale" di iscrizione di elementi oggettivi semplici e contestualmente soggettivizzati, tralasciando le complesse questioni processuali legate vuoi al completamento soggettivo successivo all'iscrizione, vuoi alla non sempre facile distinzione tra mero aggiornamento o nuova iscrizione per cui si rinvia al testo di Marandola già citato.

l'iscrizione) per lasciare impregiudicato il potere/dovere di valutazione dei fatti e modifica dei dati da parte del PM per tutta la durata delle indagini preliminari, potrebbe così assicurare - grazie alla sua neutralità - una soluzione migliorativa anche sotto il profilo processualpenalistico oltre che sotto il profilo dell'efficienza dei servizi amministrativi in questa primissima fase procedimentale.

La seconda questione che si propone quale esempio delle criticità che possono essere generate dalla interazione diritto processuale penale e tecnologia informatica e telematica nella fase delle indagini preliminari è tutt'altro che teorica, avendo generato una qualche tensione istituzionale tra alcune Procure della Repubblica e la DGSIA.<sup>88</sup>

La DGSIA, forte del miglioramento dell'infrastruttura di comunicazione<sup>89</sup> e di applicativi accessibili via web, ha intrapreso a partire dal 2007<sup>90</sup> la strada

---

<sup>88</sup> Per comprendere gli umori e le tensioni che si sono creati nel mondo giudiziario con lo sviluppo di sistemi informativi sempre più complessi erogati via web, la cui manutenzione viene gestita da remoto, si rinvia al recente e articolato intervento del CSM a proposito del Progetto di Active Directory Nazionale (ADN) di cui alla nota n. P1129/2012 in data 19 gennaio 2012.

Il caso esaminato dal CSM nasce in seguito alla scelta tecnologica della DGSIA di utilizzare un prodotto di mercato (Microsoft Active Directory) per creare una struttura centralizzata e gerarchica, cui affidare la conoscenza di tutte le risorse dell'intera organizzazione (utenti, servizi, programmi, server, client, ecc.), attraverso la quale effettuare operazioni di controllo e gestione delle stesse. Tale scelta diventa il catalizzatore sul quale si concentrano i latenti timori della magistratura per il possibile accesso ai dati giudiziari da parte dell'autorità amministrativa. In altre parole l'implementazione dell'ADN diventa l'occasione in cui si formalizza a livello di organo di autogoverno della magistratura la questione "*di estrema delicatezza*" delle relazioni istituzionali e della leale collaborazione che deve informare lo sviluppo dell'informatica nel settore della giustizia.

L'intervento è così recente, e peraltro ha carattere interlocutorio (si chiude con richiesta di maggiori chiarimenti alla DGSIA e con avvio di una ricognizione negli uffici giudiziari), che non è possibile prevederne gli esiti. Indubbiamente un leale confronto e un "assestamento" degli equilibri istituzionali non potrà che giovare alla capacità di innovazione dell'amministrazione giudiziaria.

<sup>89</sup> La DGSIA, nell'ambito dei più generali piani di e.government, ha realizzato dapprima la Rete Unica Giustizia (RUG) quale segmento della Rete Unica Pubblica Amministrazione (RUPA), poi ha gestito il passaggio all'attuale Servizio Pubblico di Connettività (SPC).

<sup>90</sup> Il programma esecutivo d'azione (PEA) n. 29 della Direttiva generale del Ministero della giustizia sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2007 (DM 20 marzo 2007), titolato

dell'accentramento dei server che ospitano le basi dati degli uffici giudiziari, avviando la strategia della c.d. "distrettualizzazione" dei sistemi informativi, allo scopo di ridurre e razionalizzare gli investimenti su un numero limitato di sale server aumentando al contempo la disponibilità dei sistemi<sup>91</sup>.

Quando la strategia di distrettualizzazione, che non aveva suscitato perplessità ad esempio per l'applicativo dell'esecuzione penale, è arrivata agli applicativi delle indagini preliminari si è dovuta misurare con il dettato normativo dell'articolo 335, comma 1°, c.p.p. che prevede che il Registro Generale Notizie di Reato sia custodito presso l'ufficio del Pubblico Ministero. Tale norma, che non ha costituito un ostacolo al passaggio dai registri cartacei a registri informatizzati fintantoché i relativi data base sono stati ospitati su server collocati all'interno di ciascun ufficio requirente, è stata invece invocata da alcuni Procuratori della Repubblica quale vincolo insuperabile.

Il dettato dell'articolo 335 c.p.p. è la concretizzazione della direttiva n. 35 contenuta nell'articolo 2 della Legge 16 febbraio 1987 n. 81 (c.d. delega bis)<sup>92</sup> con la quale il Parlamento dava mandato al legislatore delegato di inserire nel futuro codice di

---

"Distrettualizzazione dei sistemi informativi penali" prevedeva che la riprogettazione del sistema Re.Ge. in ambiente web-based fosse completata entro il 31 dicembre 2007

<sup>91</sup> L'ex Direttore Generale dei Sistemi Informativi del Ministero della giustizia, dott. Stefano Aprile, nel suo Rapporto conclusivo, citato in bibliografia, scrive: "I centri di calcolo (CED e sale server) costituiscono il centro nevralgico della infrastruttura informatica dell'Amministrazione. Infatti questa Amministrazione, al contrario di altre, non può collocare all'esterno una porzione significativa delle proprie basi informative. E' pertanto essenziale garantire l'affidabilità degli impianti e la sicurezza logica e fisica. Questi obiettivi non sono perseguibili per un grande numero di siti a causa degli ingenti investimenti richiesti". I piani dell'amministrazione prevedono il passaggio dalle sale server attualmente disponibili (circa 170) a 30 sale server distrettuali con specifiche caratteristiche di sicurezza ed affidabilità, oltre che di efficienza operativa, che attraverso la rete rendano disponibili i servizio a un numero elevato di utenti distribuito sul territorio.

<sup>92</sup> Legge 16 febbraio 1987 n. 81 "Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale" pubblicata in GU del 16 marzo 1987 n.62

procedura penale la disciplina del RGNR. Tale direttiva infatti prescrive che le notizie di reato dovessero essere iscritte in *“in apposito registro custodito negli uffici della Procura della Repubblica o della Pretura”*.

Non costituisce ostacolo alla delocalizzazione delle sale server, invece, il testo letterale dell'articolo 2, 3° comma, del decreto ministeriale 30 settembre 1989 n. 334 contenente il *“Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale”*<sup>93</sup> ove si prevede che *“I registri (nella materia penale) sono tenuti in luoghi non accessibili al pubblico, mentre la loro consultazione è consentita al solo personale autorizzato”*. Infatti le sole server, anche se ubicate in edifici diversi dagli uffici di Procura, sono luoghi in cui, per i più elementari principi delle misure di sicurezza dei sistemi informatici, gli accessi sono limitati e sottoposti a monitoraggio in modo ben più rigido degli uffici di segreteria, così come è pacifico che il personale tecnico che accede alle banche dati non solo deve essere appositamente autorizzato a farlo, ma deve essere tenuta traccia informatica di ogni accesso e delle operazioni compiute (c.d. file di log).

Nell'interpretare l'articolo 335, 1° comma, c.p.p., più che fermarsi al mero dato testuale, occorre riflettere sugli interessi che il legislatore ha voluto tutelare con tale norma, e contestualmente intrecciare tale interpretazione giuridica con una analisi tecnologica che valuti quali sistemi di protezione dei dati possono garantire, pur in presenza di una strategia di distrettualizzazione, un accesso esclusivo al Procuratore della Repubblica e ai suoi incaricati che risulti del tutto equivalente a quello garantito dalle sale server locali o anche più elevato. Anche perché, vale la pena ricordarlo, la

---

<sup>93</sup> Pubblicato in GU 5 ottobre 1989 n. 233

necessità di garantire i dati coperti dal segreto di indagine è più generale e non limitata ai soli dati presenti nei registri e si estende, ad esempio, a tutti i dati contenuti nelle postazioni dell'ufficio del pubblico ministero e dell'ufficio del GIP.

Se in un sistema ancora totalmente cartaceo il controllo fisico dell'accesso ai registri (e ai fascicoli) - custoditi negli uffici della Procura della Repubblica, in luoghi non aperti al pubblico - riusciva a limitare il numero di persone informate sulle indagini in corso così tutelandone la segretezza, con il passaggio ad un sistema informatizzato il solo controllo fisico "della macchina" diventa del tutto inefficace una volta che il server (e ancor prima il personal computer) - ovunque ubicato - sia connesso alla rete.

L'esistenza di un potere/dovere di controllo sui dati dei registri in capo al Procuratore della Repubblica, peraltro, non deriva solo dalla normativa processualpenalistica. Il capo dell'ufficio di Procura, come tutti i capi degli uffici giudiziari, è titolare del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 46, comma 1°, del Codice Privacy,<sup>94</sup> e pertanto esercita un potere/dovere decisionale sulle modalità del trattamento e sugli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza ex articolo 28 del medesimo Codice.

---

<sup>94</sup> Per i trattamenti in ambito giudiziario l'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali", infatti, stabilisce che sono titolari del trattamento, tenendo conto delle attribuzioni conferite a ciascuno da legge o regolamento, gli Uffici giudiziari di ogni ordine e grado, il Consiglio superiore della magistratura, gli altri organi di autogoverno della magistratura non ordinaria, e il Ministero della giustizia. Già sotto la legislazione previgente al Codice, una circolare della Direzione Generale dell'Organizzazione giudiziaria in data 21 dicembre 2000 aveva individuato nel capo dell'Ufficio giudiziario il titolare del trattamento perché è colui al quale viene imputata l'attività effettuata mediante l'elaborazione dei dati personali.

Non sorprende, tuttavia, che la strategia della distrettualizzazione abbia generato qualche dubbio sulla compatibilità del progetto con i principi e le norme che regolano la giurisdizione nella fase delle indagini preliminari. Con l'allontanamento fisico delle sale serve dagli uffici giudiziari si accrescono i timori degli organi della magistratura per un potenziale accesso ai dati giudiziari da parte delle strutture ministeriale, timori ovviamente più seri quando gravino sull'accesso ai dati coperti da segreto quali quelli delle indagini.

La soluzione può trovata nell'obbligo di leale collaborazione tra Autorità giudiziaria e Ministero della Giustizia sul tema dell'informatizzazione ed in particolare nell'adozione delle politiche di sicurezza dei sistemi informativi<sup>95</sup>. Stante la competenza concorrente in tale materia, secondo le rispettive attribuzioni istituzionali (e dunque secondo diversi livelli di responsabilità), diventa fondamentale che la DGSIA - forte delle proprie competenze tecnologiche - adotti strategie di massima trasparenza e informazione dei capi degli uffici giudiziari o di loro delegati (ad esempio i magistrati referenti locali per l'informatica) nelle scelte tecnologiche che adotta per garantire maggiore efficienza e contenimento dei costi, rendendo non solo sicuro ma anche semplice l'esercizio del potere/dovere di controllo sull'accesso ai dati che grava sui titolari del trattamento.

Dopo aver trattato della ipotetica possibilità di attribuire al momento di ricezione telematica della notizia di reato la funzione di "data certa" da cui far decorrere i termini di compimento delle indagini preliminari, e dopo aver esaminato le difficoltà

---

<sup>95</sup> Per un esaustiva ed articolata trattazione della tematica si rinvia alla delibera del CSM del 19 gennaio 2012 già citata.

di relazioni istituzionali che gravano sull'informatizzazione delle indagini preliminari, si introduce un terzo ed ultimo esempio concreto delle questioni che possono nascere dalla interazione diritto processuale penale e tecnologia informatica e telematica in questa fase procedimentale. Tale esempio non è volto a evidenziare le criticità che possono essere generate, in via teorica o concreta, da tale rapporto, al contrario si vuole evidenziare come l'informatizzazione non sono apporta vantaggi per l'efficienza al servizio amministrativo (risparmi di risorse umane e materiali), ma può migliorare il fluire dell'iter processuale.

L'esemplificazione che si propone parte dall'osservazione, in sé banale, che la progressiva interconnessione dei registri di cancelleria, sebbene completata per adesso solo per singole fasi processuali e gradi di giudizio, ha già progressivamente posto a carico del solo soggetto istituzionale a monte del processo penale (il pubblico ministero) l'inserimento dei dati identificativi del procedimento e del soggetto indagato/imputato.

I benefici per l'accuratezza del dato e per i risparmi di risorse derivanti dell'inserimento in un'unica soluzione di dati comuni a più fasi di un processo sono un principio di comune conoscenza per chiunque si interessi di progettazione di sistemi informativi. Applicare tale principio al processo penale significa concentrare nel momento della prima iscrizione la massima attenzione sulla qualità dei diversi dati che resteranno comuni per le successive fasi e i gradi dell'iter procedimentale fino al provvedimento definitivo e alla sua completa esecuzione. Senza andare troppo lontano già nel processo civile telematico sono presenti "anagrafi processuali" uniche o nelle regole tecniche per il processo civile e penale, di cui si dirà nel

prossimo paragrafo, all'articolo 7, è previsto il Registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) dove archiviare in modo unitario i dati identificativi e l'indirizzo di posta elettronica certificata di tutti gli utenti abilitati al Portale dei servizi telematici.

L'opportunità tecnologica appena rappresentata si coniuga perfettamente con l'esigenza processuale di migliorare le procedure per effettuare sin dalla prima individuazione l'esatta identificazione degli autori del reato <sup>96</sup>, esigenza che negli ultimi decenni ha assunto importanza crescente quanto più è aumentata la commissione di reati da parte di soggetti di nazionalità straniera, persone di cui è spesso assai complesso identificare le esatte generalità e di cui si rende perciò necessaria una identificazione fisica<sup>97</sup>.

Il codice di procedura penale regola diverse evenienze legate all'incertezza sulla reale identità dell'accusato: l'articolo 66, comma 2°, c.p.p. stabilisce che ai fini della prosecuzione dell'attività processuale, quando sia impossibile attribuire esatte generalità, l'identità fisica abbia la precedenza; l'articolo 130 c.p.p. regola i casi di erronee generalità attribuite all'imputato negli atti processuali; ai sensi dell'articolo

---

<sup>96</sup> In questo contesto si utilizzano i termini di identificazione e di individuazione come distinti tra loro, e ci si concentra sui problemi della prima piuttosto che sull'accertamento della persona cui attribuire il reato che è la funzione tipica ed essenziale della fase procedimentale in esame, accanto alla ricostruzione del fatto storico ed all'acquisizione di idonee fonti di prova. In mancanza della individuazione, infatti, l'azione penale non può essere esercitata e il procedimento deve concludersi con l'archiviazione.

<sup>97</sup> Ad una specifica individualità fisica corrisponde, normalmente, una determinata identità onomastica (le generalità) attestata attraverso diverse possibili documenti di identificazione. Le generalità (patronimico, nome, luogo e data di nascita) a volte non sono disponibili o non sembrano affidabili (documenti contraffatti) si ricorre allora a sistemi in grado di distinguere gli individui tra loro dal punto di vista strettamente fisico quali ad esempio: la fisionomia; le rilevazioni antropometriche; la dattiloscopia, l'analisi dei gruppi sanguigni e, da ultimo, il test del Dna. Per un approfondimento si rinvia a G. Nicolucci "*Identificazione Personale*", citato in bibliografia.

129 c.p.p. l'errore di persona diventa causa di proscioglimento in ogni stato e grado del giudizio dopo l'audizione delle parti; durante il giudizio di Cassazione l'errore sulla persona sottoposta a processo porta ad una sentenza di annullamento senza rinvio; in sede di esecuzione, infine, l'identità della persona nei cui confronti deve compiersi l'esecuzione di pena va esattamente verificata e il dubbio sulla corretta identificazione del condannato consente la sospensione dell'esecuzione stessa e la liberazione del condannato detenuto ai sensi dell'articolo 667, 1° comma, c.p.p.. Appare allora evidente che tanto prima si compia l'esatta identificazione tanto più speditamente ed utilmente potrà compiersi l'iter processuale.

L'identificazione, dunque, disciplina il rapporto tra imputato e processo, verificando la corretta rispondenza tra la persona individuata e quella effettivamente sottoposta al procedimento. Alla verifica della identità della persona sottoposta alle indagini procedono le forze di polizia, a tal fine esse hanno proficuamente utilizzato le tecnologie informatiche per costruire un sistema di identificazione dei soggetti fermati, nel corso di attività di prevenzione o repressione di reati, attraverso il riconoscimento delle impronte digitali. Tale Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte (meglio noto con l'acronimo inglese AFIS: Automated Fingerprint Identification System) è stato progressivamente esteso a tutti i soggetti che richiedono il permesso di soggiorno e, per quel che qui interessa, a tutti coloro che fanno ingresso negli istituti penitenziari<sup>98</sup>. Il procedimento di identificazione

---

<sup>98</sup> A tal fine è stato diffuso presso gli istituti penitenziari italiani e i Centri di servizio sociale per gli adulti il Sistema Periferico di Acquisizione delle Impronte Digitali SPAID, per acquisire a livello locale le impronte digitali, le foto, i segni particolari e i dati anagrafici, di cui si effettua, tramite opportuni

restituisce il Codice Univoco di Identificazione (CUI), che è un codice alfanumerico di sette caratteri, associato in modo biunivoco alle impronte digitali del soggetto. Attraverso il CUI è possibile ricondurre in maniera certa al medesimo soggetto gli eventuali alias con cui di frequente i cittadini stranieri vengono (venivano) rinviati a giudizio, condannati in modo definitivo e scontano la pena inflitta senza che la conoscenza di altri procedimenti penali a loro carico permetta l'applicazione dei numerosi istituti penali sostanziali o processuali connessi alla commissione di più reati da parte del medesimo soggetto.

Se un certo successo è stato raggiunto nel fare del CUI, criterio di identificazione univoca del soggetto a prescindere dalle generalità dichiarate o risultanti da documenti di identità non affidabili, un elemento primario per l'identificazione del soggetto nella fase dell'esecuzione penale<sup>99</sup>, non si dovranno risparmiare sforzi per ottenere che già al momento della prima iscrizione (o nel successivo momento in cui essa venga completata con l'iscrizione soggettiva per i soggetti in origine ignoti) il CUI diventi informazione da inserire obbligatoriamente almeno per quei soggetti (segnatamente gli stranieri) la cui identità non può essere provata in modo inequivoco da adeguati documenti di identità.

---

algoritmi, l'estrazione delle caratteristiche dell'impronta, la compressione dei dati e il loro invio criptato al sistema centrale AFIS tramite rete telefonica, o rete IP o GPRS/GSM. Il sistema integra un PC portatile, con modem e schede LAN, uno scanner per l'acquisizione delle impronte digitali, una videocamera.

<sup>99</sup> Si veda a tal proposito la circolare 14 gennaio 2006 *"Tenuta informatizzata dei registri nei settori esecuzione penale e sorveglianza"*, paragrafo 2.1.5. *"modalità di iscrizione del soggetto"*, nel quale si raccomanda l'inserimento del CUI nelle iscrizioni SIEP, o ancora l'articolo 43 del D.P.R. 14 novembre 2002 n. 313 in materia di casellario giudiziale che prevede l'utilizzo del CUI al fine di consentire la sicura riferibilità di un procedimento ad un cittadino di Stato appartenente all'Unione europea, che non abbia il codice fiscale, o ad un cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea.

L'opportunità di anticipare sin dal momento dell'iscrizione l'utilizzo sistematico del CUI è largamente condivisa<sup>100</sup>, tanto che si è progettato di utilizzare il CUI per realizzare l'interconnessione tra le diverse banche dati del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia<sup>101</sup>.

Le considerazioni sull'opportunità di una identificazione univoca sin dall'origine possono essere estese al procedimento, qui inteso come singolo affare processuale<sup>102</sup>.

Oggi i dati identificativi sono plurimi, ogni ufficio che prende in carico il fascicolo procedimentale, infatti, assegna allo stesso un nuovo numero: RGNR, GIP, Tribunale Riesame; Dibattimento; Appello; Cassazione ecc.<sup>103</sup>. Tale impianto è evidentemente figlio della originaria gestione cartacea, quando ad ogni passaggio i dati del procedimento venivano iscritti manualmente nei registri dell'autorità competente per la nuova fase o grado.

Se è vero che in epoca di sistemi automatizzati il numero viene generato in modo automatico dal sistema, dunque senza alcuna criticità quanto all'accuratezza o alle risorse necessarie, ci si può domandare se sia ancora davvero necessario che ne

---

<sup>100</sup> A titolo di esempio si rinvia al resoconto sull'attività della sessione pomeridiana del 28 febbraio 2011 "Gruppo di lavoro dedicato all'Area penale" riportata in allegato alla relazione del dottor. Giuseppe Di Giorgio tenuta al Corso del CSM "Informatica e innovazione organizzativa: binomio per una strategia di cambiamento degli uffici giudiziari", citata in bibliografia. Nel riferire elementi di discussione emersi nella seduta si cita un approfondimento sul tema delle anagrafiche, sull'importanza di un corretto ed omogeneo inserimento dei dati anagrafici e della presenza del CUI, che testualmente si riporta: "In particolare è importante che il dato rilevato in fase di identificazione, di norma durante le indagini, venga riportato tralattivamente negli atti processuali, dall'esercizio dell'azione penale alla sentenza."

<sup>101</sup> Indicazioni in tal senso emergono dal parere del Garante per la Protezione dei Dati Personali n. 1658464 del 10 settembre 2009 relativo al Progetto NdR1.

<sup>102</sup> Nei piani di e.justice dell'Unione europea è inserito l'obiettivo di introdurre identificatori uniformi per la giurisprudenza (ECLI: European Case Law Identifier), ossia un identificatore standard che possa essere riconosciuto, letto e compreso sia dalle persone che dai computer e che sia compatibile con gli standard tecnologici.

<sup>103</sup> Le iscrizioni vengono numerate con una numerazione progressiva annuale. L'identificazione completa del procedimento prevede perciò la specificazione dell'anno, del numero e del modello.

vengano generati altri oltre il primo. Nella pratica giudiziaria si può constatare come sia già il numero RGNR ad essere sempre richiamato accanto al numero della fase in corso perché meglio noto a tutti i soggetti coinvolti<sup>104</sup>. In tale direzione perciò il passaggio ad un “CUI dell’affare processuale” potrebbe migliorare la gestione operativa dei flussi documentali.

### *1.3 Le regole tecniche*

Per completare il quadro generale sull’informatizzazione delle indagini preliminari è opportuno fare menzione delle norme tecniche che regolano oggi l’introduzione delle ICT nel processo penale. Anche con l’intento prioritario di estendere l’applicazione delle ICT all’area penale, infatti, è stato recentemente adottato il Decreto Ministeriale 21 febbraio 2011 n. 44 recante “*Regolamento concernente le regole tecniche per l’adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, in attuazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell’articolo 4, commi 1 e 2, decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24*”<sup>105</sup>, cui d’ora in avanti, per brevità, si farà riferimento come Regole Tecniche.

Come recita la stessa rubrica del D.M. n. 44/2011 queste Regole Tecniche danno attuazione alle misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia introdotte dall’articolo 4 del decreto legge 29 dicembre 2009 n. 193 “*Interventi urgenti in materia*

---

<sup>104</sup> In tal senso anche la circolare 14 gennaio 2006, già richiamata nella nota n. 30, prevede che nell’estratto esecutivo da comunicare alla Procura competente per l’esecuzione, da parte della cancelleria del Giudice di cognizione presso il quale la sentenza diventa esecutiva, dovrà essere obbligatoriamente indicato il numero del R.G.N.R. ricavabile da REGE, oltre ovviamente al numero del Reg. Gen. dell’Autorità che ha emesso la sentenza divenuta esecutiva.

<sup>105</sup> Pubblicato in G.U. 18 aprile 2011 n. 89

*di funzionalità del sistema giudiziario”<sup>106</sup>. L’attuazione del D.L. n. 193/2009, tuttavia, non si conclude con l’emanazione delle Regole Tecniche in esame perché si è ritenuto di inserire nelle stesse (articolo 34) un rinvio ad un livello normativo inferiore, non previsto nel decreto legge, per dettare le c.d. Specifiche Tecniche che raggiungono un livello di maggior dettaglio nella disciplina della gestione tecnologica del dominio giustizia. Tali Specifiche Tecniche sono state emanate, con normativa secondaria, dal Direttore SIA, sentito DigitPA e il Garante per la protezione dei dati personali per i profili di sua competenza, con Provvedimento del 18 luglio 2011 “*Specifiche tecniche previste dall’art. 34, c.1, del regolamento concernente le regole tecniche per l’adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal D.lgs 82/2005 e successive modificazioni, ai sensi dell’articolo 4, commi 1 e 2, del Ddl 193/2009, convertito nella legge 24/2010*”<sup>107</sup>.*

Per attivare concretamente gli strumenti informatici per il processo civile e penale in ciascun singolo ufficio giudiziario, tuttavia, è ancora necessario emanare i decreti dirigenziali, aventi natura non regolamentare, previsti dall’articolo 35 delle Regole Tecniche. I decreti dirigenziali hanno il compito di accertare volta per volta l’idoneità delle attrezzature e la funzionalità dei servizi di comunicazione. Questa scelta, se da un lato può essere il portato della non uniforme distribuzione delle risorse tecnologiche nei diversi uffici giudiziari del territorio nazionale, per altro verso appare tener conto, implicitamente, anche del rilevante impatto organizzativo dell’attivazione dei nuovi strumenti tecnologici sulle diverse tipologie di utenti. Tale

---

<sup>106</sup> Il Testo del decreto legge coordinato con le modifiche apportate in sede di conversione è pubblicato nella G.U. del 26 febbraio 2010 n. 47.

<sup>107</sup> Pubblicato in G.U. 30 dicembre 2009 n.302

impatto può essere facilitato – se si tiene conto dell’approccio culturale dei soggetti coinvolti e del valore legale riconosciuto ai nuovi strumenti – da un provvedimento che, dopo aver debitamente coinvolti tutti i diversi attori istituzionali, sancisca per ciascuna realtà il momento di passaggi alla nuova gestione.

Non si analizza in questa sede l’innovativo dettato del complesso quadro normativo ora tratteggiato, ma si concentra l’attenzione sulle sole regole che riguardano la fase delle indagini preliminari. Infatti si può osservare che mentre le Regole Tecniche sono stabilite indifferentemente sia per il processo civile che per quello penale, è solo per la fase delle indagini che vengono adottate soluzioni tecnologiche differenti volte a garantire un livello di sicurezza informatica maggiore rispetto alle fasi processuali in senso stretto.

E fin’anche banale osservare come tale sicurezza tecnologica sia il portato diretto del segreto istruttorio che caratterizza questa fase procedimentale; più interessante forse porre in evidenza il livello meticoloso cui tale segretezza è garantita: i dati sono protetti non solo dall’accesso di soggetti non autorizzati, ma anche con limitazioni interne per le categorie di soggetti normalmente abilitati. Ad esempio accogliendo il suggerimento del Garante Privacy<sup>108</sup> nell’articolo 19, comma 6°, si è stabilito che l’accesso agli atti integrali - protetti da meccanismi di crittografia e archiviati in apposite aree riservate all’interno del dominio giustizia – sia riservato alle sole forze di polizia legittimate, cioè solo a quella specifica unità organizzativa (es. sezione

---

<sup>108</sup> Il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso il proprio parere sulle regole tecniche in data 15 luglio 2010, documento n. 1741725. Come il Garante stesso sottolinea le regole tecniche non presentavano rilievi critici significativi perché erano il frutto di un lavoro già sottoposto all’attenzione del Garante stesso.

delle Squadra Mobile) che si occupa delle indagini di quello specifico fascicolo processuale.

Altro elemento “delicato” della sicurezza tecnologica è stato l’individuazione del soggetto istituzionale cui attribuire la vigilanza sul rispetto delle complesse procedure di sicurezza elaborate per questa prima a fase procedimentale. Su suggerimento del Consiglio di Stato<sup>109</sup> l’articolo 19, comma 9°, affida tale vigilanza al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale e al Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello (nei casi di avocazione delle indagini) competenti in relazione all’ufficio giudiziario titolare dei dati, ma avvalendosi del personale tecnico individuato dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati. Questo sembra un buon compromesso tra le rispettive competenze istituzionali a condizione che il Procuratore della Repubblica sia effettivamente messo in grado di esercitare la propria vigilanza anche attraverso rapporti informativi intellegibili.

Le scelte tecnologiche effettuate per assicurare la sicurezza informatica in questa fase procedimentale ruotano attorno a meccanismi di crittografia, alla identificabilità degli autori degli accessi e alla tracciabilità delle operazioni compiute, a canali di

---

<sup>109</sup> Il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, ha rilasciato due pareri sulle regole tecniche: n. 5263 in data 1 dicembre 2010 (interlocutorio) e n. 12 in data 3 gennaio 2011 (definitivo). Il Consiglio di Stato ritiene che la vigilanza e la responsabilità delle banche dati relative alle indagini non possano essere attribuite ad un organo amministrativo quale il Responsabile SIA del Ministero della Giustizia, ma più opportunamente debbano essere affidate a qualificati Uffici della magistratura *“uffici che potrebbero più adeguatamente essere individuati quali punti di equilibrio dei valori costituzionali indicati agli articoli 2, 3, 97 e 112 della Costituzione rilevanti nella fattispecie (ossia uguaglianza, buon andamento dell’amministrazione, obbligatorietà dell’azione penale, riservatezza dei soggetti indagati, segretezza ed efficacia dell’attività investigativa).”*

trasmissione che utilizzano protocolli sicuri e alla archiviazione dei dati in server dedicati.

L'articolo 19 delle Regole Tecniche, come integrato dall'articolo 20 delle Specifiche Tecniche, prevede che le trasmissioni tra l'ufficio del pubblico ministero e gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria avvengano su canale sicuro protetto da un meccanismo di crittografia SSL versione 3<sup>110</sup> utilizzando i gestori di posta elettronica certificata delle forze di polizia che utilizzano i protocolli POP3s<sup>111</sup> o HTTPS<sup>112</sup> al fine di evitare la trasmissione in chiaro delle credenziali di accesso e dei messaggi (commi 1° e 3°). In ogni caso la comunicazione degli atti del processo alle forze di polizia è fatta unicamente per estratto, mentre il testo integrale è messo a disposizione in apposita area riservata (comma 6° cui si è già fatto cenno)

Il sistema di gestione del registro e il sistema documentale garantiscono la tracciabilità delle attività, attraverso appositi file di log<sup>113</sup>, conservati nel sistema documentale stesso (comma 2°).

---

<sup>110</sup> SSL v 3.0 è l'acronimo del Secure Socket Layer protocol versione 3.0 un protocollo aperto e non proprietario che garantisce la privacy delle comunicazioni su Internet.

<sup>111</sup> POP3 è POP è l'acronimo di Post Office Protocol versione 3 una tecnologia che ha il compito di permettere, mediante autenticazione, l'accesso ad un account di posta elettronica presente su di un host (server) per scaricare le e-mail del relativo account. HTTPS è l'acronimo di Secured cioè una variante del più comune protocollo HTTP utilizzato per il trasferimento delle pagine web in internet. Mentre con l'http tutte le comunicazioni avvengono "in chiaro" senza alcuna garanzia di sicurezza, con l'HTTPS viene creato un canale di comunicazione criptato attraverso lo scambio di certificati in modo da garantire l'identità delle parti e la riservatezza dei dati

<sup>112</sup> HTTPS è l'acronimo di Hyper Text Transfer Protocol Secured cioè una variante del più comune protocollo HTTP utilizzato per il trasferimento delle pagine web in internet. Mentre con l'http tutte le comunicazioni avvengono "in chiaro" senza alcuna garanzia di sicurezza, con l'HTTPS viene creato un canale di comunicazione criptato attraverso lo scambio di certificati in modo da garantire l'identità delle parti e la riservatezza dei dati.

<sup>113</sup> I file di log (o file di registro) sono la registrazione di tutte le operazioni effettuate su un sistema in ordine cronologico.

Tutti gli atti processuali debbono essere sottoscritti con firma digitale e protetti da un meccanismo di crittografia basato su chiavi asimmetriche<sup>114</sup>. Inoltre sono custoditi in una sezione distinta del sistema documentale che gestisce i fascicoli informatici del processo, dotata di autonomo sistema HSM (hardware security module)<sup>115</sup>, sezione il cui accesso è ristretto a soggetti interni appositamente abilitati (commi 5° e 7°).

Il comma ottavo, infine, regola il sistema di trasmissione automatica di dati strutturati relativi alle notizie di reato di cui si parlerà diffusamente in seguito illustrando il progetto ministeriale NdR1.

## 2. L'INFORMATIZZAZIONE DELLA FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI IN ITALIA.

### *2.1 Acquisizione telematica notizie di reato: i progetti NDR1 e NDR2*

La consegna della notizia di reato da parte delle forze di polizia alle segreterie delle Procure è uno dei passaggi cardine della fase delle indagini preliminari informatizzando il quale si possono conseguire significativi risparmi di tempo e di risorse<sup>116</sup>. Ad oggi in Italia l'automazione di tale passaggio è scarsamente diffusa:

---

<sup>114</sup> La crittografia asimmetrica o a chiave pubblica è così definita perché la chiave di cifratura e la chiave di decifratura sono diverse, e la prima viene resa pubblica.

<sup>115</sup> Gli HSM sono dispositivi hardware per la generazione, la memorizzazione e la protezione sicura di chiavi crittografiche.

<sup>116</sup> Nella quasi totalità degli uffici di Procura le notizie vengono prevalentemente consegnate a mano da appartenenti alle forze dell'ordine, con conseguente dispendio di ore lavoro e di risorse materiali, e in misura minore ricorrendo al sistema postale, in particolare per la trasmissione dei c.d. seguiti, cioè integrazione delle notizie di reato.

solo 16 Uffici di Procura utilizzano un applicativo denominato Archimidia, sviluppato da fornitore privato, conseguendo risultati positivi.

Il Ministero della Giustizia ha attualmente in corso di sperimentazione due progetti per l'automazione del collegamento con la fase investigativa denominati "Notizie di Reato 1" (NdR1) e "Notizie di Reato 2" (NdR2)<sup>117</sup>.

Il primo progetto, inserito nel piano triennale 2007/2009, ha avuto una lunga gestazione. L'applicazione rilasciata nel giugno 2008 si è fermata per ritardi del Ministero dell'Interno nel realizzare il software che consentisse alla Banca Dati SDI di interagire con il mondo esterno tramite porta di dominio. Nell'ottobre 2009, con la firma di un protocollo di intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno, con il quale sono stati fissati gli impegni rispettivi delle parti, il progetto è ripartito. Nel 2010 si sono concluse le attività per il collegamento tra le porte di dominio dei due Ministeri e si dovrebbe procedere all'avvio operativo in due Procure della Repubblica individuate quali siti pilota.

NdR1 prevede la trasmissione telematica a due vie, in forma sintetica, di alcuni dati relativi alle notizie di reato: i dati già inseriti nel Sistema di Indagine (SDI) del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno<sup>118</sup> vengono trasmessi ai sistemi informatici dei RGNR, il sistema delle Procure della Repubblica invia in risposta le informazioni relative agli esiti dei procedimenti penali originati

---

<sup>117</sup> Per un resoconto aggiornato dei due progetti si rinvia al Rapporto conclusivo di Stefano Aprile, citato, pp. 38 e 44.

<sup>118</sup> Il CED del Dipartimento della pubblica sicurezza, istituito dall'articolo 8 della Legge 1 Aprile 1981, n. 121 (GU 10 aprile 1981, n. 100), raccoglie le notizie e le informazioni acquisite nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati e di quelle amministrative. Tra le informazioni essenziali delle notizie di reato è incluso anche il CUI.

dalle notizie di reato trasmesse. In tal modo si rendono più rapide e si semplificano notevolmente sia l'iscrizione nel RGNR che quella nello SDI e si accresce l'esattezza e la completezza dei dati immessi e il loro aggiornamento periodico.

Il Garante per la protezione dei dati personali, chiamato ad esprimere il proprio parere<sup>119</sup> sul protocollo tra i Ministeri della Giustizia e degli Interni, ha formulato una valutazione sostanzialmente favorevole sul progetto NdR1 perché lo ha ritenuto coerente con la disciplina normativa che regola il flusso e la conoscibilità delle informazioni da parte dei soggetti istituzionali coinvolti.

Più nel dettaglio i dati trasmessi dallo SDI sono: informazioni identificative della notizia di reato; dati relativi all'autore (ivi compreso il CUI); qualificazione giuridica del fatto; dati relativi alla parte offesa; dati relativi all'oggetto. I dati trasmessi dai RGNR sono in buona parte riferiti al momento iniziale (conferma delle informazioni trasmesse, eventuali variazioni apportate, dati relativi all'iscrizione), ma è stata prevista anche la trasmissione dei dati relativi all'esito del procedimento per consentire il costante aggiornamento dello SDI<sup>120</sup>.

Quando i dati iscritti nel RGNR siano segreti, ai sensi dell'articolo 335, commi 3° e 3 bis, c.p.p., le informazioni trasmesse in risposta si riducono al solo numero di

---

<sup>119</sup>Il Parere è stato reso in data 10 settembre 2009 documento n. 1658464, ma la stessa adozione definitiva del protocollo era stata preceduta da alcuni incontri tecnici presso la sede del Garante

<sup>120</sup> Gli effetti positivi della trasmissione degli esiti hanno un impatto operativo rilevante: l'articolo 54, commi 3 e 4 del Codice Privacy, prevede l'aggiornamento periodico dei dati oggetto di trattamento presso il CED del Ministero dell'Interno. A tal fine oggi molti Procure della Repubblica si sono visti costretti ad autorizzare l'accesso al RGNR di personale inviato delle forze dell'ordine per una verifica "self service" degli esiti dei procedimenti, non essendoci sufficienti risorse umane interne per provvedere a questo oneroso compito.

protocollo SDI e al numero di procedimento RGNR, ma soprattutto tali informazioni vengono rese visibili al solo ufficio di polizia che ha inviato la notizia.

I dati vengono trasmessi attraverso il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e la sicurezza garantita con il protocollo SSL versione3, con reciproco riconoscimento dei certificati, che opera cifrando la comunicazione dalla sorgente alla destinazione e garantendo l'identità delle parti comunicanti.

Il progetto NdR1 è stato sostanzialmente rallentato dalle problematiche sull'applicativo del registro di cui si dirà a breve. Infatti è stato necessario sviluppare in una prima fase una soluzione "ponte" in grado di interfacciarsi con il vecchio sistema ReGe 2.2, mentre la versione definitiva è stata progettata per il sistema ReGe relazionale.

Il secondo progetto ministeriale relativo alla trasmissione delle notizie di reato, denominato "Notizie di Reato 2" (NdR2), viene realizzato con la collaborazione tra Ministero della Giustizia e le cinque forze di polizia. Tale progetto ha l'obiettivo di sviluppare un applicativo per la trasmissione per via telematica del documento integrale contenente la notizia di reato al fine ultimo di favorire i processi di dematerializzazione degli atti già nella fase delle indagini preliminari.

Il documento e i suoi allegati vengono firmati digitalmente dall'ufficiale di polizia giudiziaria mittente, crittografati e trasmessi tramite le reti private delle forze di polizia di cui viene assicurata, mediante connettività a larghissima banda in fibra ottica, l'interconnessione agli uffici requirenti.

Il sistema è stato sperimentato in sede pilota nelle Procure di Napoli, Nola e Torre Annunziata e per i circa 260 uffici delle forze di polizia di quel circondario, quindi

collaudato nel 2008. Grazie ad un finanziamento erogato da DigitPA nell'ambito della cd. "Iniziativa @P@", si è consolidare il sistema con l'intento di metterli in esercizio a partire dalle Procure di Milano e Monza.

## *2.2 La normativa per l'informatizzazione dei registri*

Secondo la prospettiva diacronica l'informatizzazione dei registri è stato il primo risultato conseguito nell'automazione della fase delle indagini preliminari. Ciò non sorprende perché da un lato i registri sono tra i principali contenitori di informazioni giudiziarie che, monitorando la vita del fascicolo processuale, consentono l'ordinata gestione di tutti gli atti che afferiscono in un determinato procedimento, dall'altro si tratta di dati già fortemente strutturati a causa della tipicità ed obbligatorietà delle diverse voci dei registri tradizionali e la cui trasformazione, perciò, in campi di un data base non ha incontrato né difficoltà tecniche né una forte resistenza culturale negli operatori.

Il passaggio dall'analogico al digitale è stato guidato dall'emanazione di una fitta normativa, che viene di seguito richiamata prima di passare ad una ricognizione degli applicativi già in uso e a quelli in fase di avanzata sperimentazione in Italia per la tenuta informatizzata del RGNR.

Anche a non condividere l'ipotesi<sup>121</sup> che la tendenza a produrre regole sull'innovazione ancor prima di iniziare a misurarsi con le nuove tecnologie (ipernormazione) sia stata una delle cause che ha ostacolato l'innovazione organizzativa, resta un dato di innegabile evidenza che la regolamentazione del

---

<sup>121</sup>D. Carnevali "Soggetti smarriti", citato in bibliografia, pp. 125 - 127.

fenomeno, contenuta in fonti normative di diverso livello gerarchico, sia piuttosto complessa.

Il primo cenno alla necessità di informatizzare i registri penali, finalizzata ad assicurare la completezza delle registrazioni e ad agevolare la ricerca dei dati trascritti, è contenuta già nell'articolo 206, rubricato "*Regolamento ministeriale*", delle disp. att. c.p.p. che al comma 1°, lettera a), nel disporre che siano adottati regolamenti ministeriale per la tenuta dei registri e degli altri strumenti di registrazione in materia penale, precisa che la tenuta degli stessi può avvenire "*anche in forma automatizzata*".

La necessità di automazione è poi richiamata nel preambolo del Decreto Ministeriale 30 settembre 1989 "*Approvazione dei registri in materia penale*"<sup>122</sup> che testualmente recita "*Ritenuta la necessità di adeguare il sistema di registrazione al nuovo codice di procedura penale ... e, nel contempo, di conciliare le esigenze di speditezza delle registrazioni con quella di completezza delle registrazioni stesse, anche in considerazione della prevista informatizzazione dei registri della cancelleria*". Tale DM, tuttavia, non contiene ancora alcuna previsione concreta di informatizzazione ed anzi delinea<sup>123</sup> un quadro generale di gestione dei registri ancora completamente cartaceo.

Il primo intervento per l'informatizzazione dei registri è contenuto nel Decreto Ministeriale del 9 novembre 1989 "*Registri di cancelleria. Gestione informatizzata in via provvisoria*"<sup>124</sup>, c.d. decreto Vassalli. Con tale decreto, accogliendo la sollecitazione

---

<sup>122</sup> Il Decreto ministeriale è pubblicato in Bollettino Ufficiale Ministero Giustizia 15 aprile 1990 n. 9.

<sup>123</sup> Nel solco del decreto ministeriale 30 settembre 1989 n. 334 contenente il "*Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale*"

<sup>124</sup> Il DM è stato pubblicato in GU 1 dicembre 1989 n. 281

degli uffici ad autorizzare in via provvisoria, in attesa del regolamento concernente le modalità di tenuta in forma automatizzata dei registri, la gestione informatica di alcune attività, si prevede che i registri informatizzati possano sostituire i supporti cartacei purché la registrazione elettronica segua lo schema prescritto per i registri in uso e possa essere riprodotta su schede cartacee mobili, sostituibili ed integrabili. Pur considerando che nel 1989 l'informatizzazione della giustizia, e di tutta la pubblica amministrazione italiana, era ancora agli albori, il decreto Vassalli denuncia già un vizio che ha a lungo ostacolato la possibilità di ottenere con l'informatizzazione reali benefici organizzativi: l'informatica sostituisce l'esistente a condizione che replichi invariati i processi e le routine già diffuse negli uffici.

La Legge 2 dicembre 1991 n. 399 *"Delegificazione delle norme concernenti i registri che devono essere tenuti presso gli uffici giudiziarie e l'amministrazione penitenziaria"*<sup>125</sup>, che peraltro aveva ad oggetto i soli registri del processo civile, fu adottata proprio per *"favorire l'ammodernamento dei servizi dell'amministrazione attraverso l'automazione di alcuni aspetti come i registri di cancelleria e quelli istituiti presso l'amministrazione penitenziaria"*<sup>126</sup>. Tuttavia tale legge contiene un unico riferimento espresso all'informatizzazione: l'articolo 4; tale articolo, prescrivendo la necessaria presenza di disposizioni idonee a garantire l'autenticità dei registri, estende tale previsione all'ipotesi in cui gli stessi sono tenuti in forma automatizzata.

---

<sup>125</sup> Pubblicata in GU del 18 dicembre 1991 n.296. Comunque dalla lettura

<sup>126</sup> Così testualmente il resoconto stenografico della seduta di mercoledì 6 marzo 1991 della 2° Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica X Legislatura.

In occasione dell'istituzione del giudice unico di primo grado, il Decreto Ministeriale 17 dicembre 1999<sup>127</sup> che detta la nuova disciplina dei registri dopo la soppressione delle Preture e delle Procure della Repubblica presso le Preture, con l'articolo 6 conferma l'autorizzazione per la tenuta informatizzata dei registri secondo le modalità previste dal Decreto 9 novembre 1989.

Il regolamento concernente le modalità di tenuta in forma automatizzata dei registri, la cui rapida emanazione era stata preannunciata nel decreto Vassalli, diventa realtà con il decreto del Ministero della Giustizia 27 marzo 2000 n. 264 "*Regolamento recante norme per la tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari*"<sup>128</sup>, con il quale si rende obbligatoria la tenuta informatica dei registri in tutti i casi in cui siano presenti applicativi certificati dal responsabile URSIA (oggi DGSIA). Il passaggio è di grande rilievo perché determina un'inversione totale del rapporto regola eccezione: l'utilizzo dei registri informatici è la norma, solo in presenza di gravi ragioni si può essere autorizzati a tenere registri cartacei.

Per completare il disegno della tenuta informatica dei registri con il decreto 264/2000 si prevede, all'articolo 20, che entro tre mesi dalla pubblicazione del regolamento stesso si emanino le necessarie regole tecniche procedurali. In effetti, con decreto del Ministero della Giustizia 24 maggio 2001 rubricato "*Regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia*"<sup>129</sup> viene emanata la normativa di dettaglio che integra il regolamento 264/2000.

---

<sup>127</sup> Il DM è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale Ministero Giustizia del 15 gennaio 2000 n. 1.

<sup>128</sup> Pubblicato in GU n. 225 del 26 settembre 2000.

<sup>129</sup> Pubblicato in GU 5 giugno 2001 n. 128

Il decreto 24 maggio 2001 è il frutto del gruppo di lavoro, costituito presso l'Ufficio legislativo del Ministero ai sensi del decreto Vassalli, che ha coinvolto varie articolazioni ministeriali (Direzioni generali, Ispettorato, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e Ufficio Centrale per la giustizia minorile), con l'apporto determinante dell'URSIA. Si compone di un unico articolo nel quale per la tenuta dei registri si rinvia alle regole procedurali riportate nell'allegato, è quest'ultimo, dunque, che contiene il corpo dispositivo vero e proprio.

L'assetto delineato dal regolamento e dalle regole procedurali è rimasto sostanzialmente invariato per otto anni. La costante evoluzione delle tecnologie informatiche così come la crescente capacità della pubblica amministrazione di inglobare le nuove tecnologie nella sua organizzazione, tuttavia, generano la periodica necessità di rivedere la regolazione dell'assetto tecnologico posto alla base dell'erogazione dei servizi pubblici. A questa linea evolutiva non si sottrae, evidentemente, il Ministero della Giustizia che, spinto da un lato dalla necessità di adeguare la regolazione tecnica dell'attività giurisdizionale ai principi generali di e.government contenuti nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dall'altro ai principi del Codice in materia di protezione dei dati personali, ha emanato con il Decreto Ministeriale 27 aprile 2009 le *"Nuove regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia"*<sup>130</sup> che sostituiscono il DM 24 maggio 2001.

---

<sup>130</sup> Pubblicato in GU 11 maggio 2009 n. 107.

L'impianto delle nuove regole procedurali è molto più snello (da un totale di 26 articoli si scende a 15) anche perché sono previste ben cinque deleghe al Responsabile SIA che con proprio decreto dovrà regolare aspetti nodali per la tenuta dei registri e nello specifico dovrà: individuare le procedure di autenticazione; definire le politiche e le procedure per il salvataggio e per il recupero dei dati; predisporre le linee guida per l'allestimento dei locali adibiti a sale server; predisporre le linee guida per la redazione della documentazione di utilizzo degli applicativi e, infine ma non ultimo quanto ad importanza, definire le politiche di sicurezza dei sistemi informatici della giustizia. Più in generale alcuni compiti che prima, in taluni casi, erano stati assegnati agli uffici giudiziari sono ora espressamente attribuiti alla DGSIA e alle sue articolazioni sul territorio: predisporre e mantenere aggiornato un dettagliato inventario di tutti gli elementi che fanno parte del sistema informatico; pianificare la destinazione delle risorse; effettuare il monitoraggio dell'utilizzo e della gestione del sistema informativo.

Una rilevante novità che, come detto, ha incontrato e incontra notevole resistenza, è la possibilità di effettuare da remoto le operazioni necessarie alla conduzione dei sistemi, possibilità che se da un lato garantisce maggiore efficienza nell'effettuare tali operazioni tecniche può rendere più difficoltoso il controllo da parte del titolare dei dati.

Per rendere più effettivo tale controllo, l'articolo 4 che disciplina nomina (da parte del Responsabile SIA) e compiti degli Amministratori dei servizi informatici (ADSI),

prevede che esso possa essere nominato responsabile del trattamento<sup>131</sup> e, in ogni caso, gli affida la responsabilità di garantire al capo dell'ufficio giudiziario, o a un suo delegato, l'accesso all'infrastruttura logistica per verificare il rispetto degli standard di sicurezza e della normativa sulla tenuta informatizzata dei registri. Agli stessi soggetti è garantita la facoltà di esaminare, nell'ambito delle rispettive competenze, le registrazioni dei log delle attività relative all'utilizzo e alla gestione del sistema informativo (articolo 10, comma 5°).

### *2.3 Gli applicativi in uso per il Registro Generale Notizie di Reato: ReGe, ReGe relazionale, SICP e REGE 3 (Cubo)*

Il primo e ancor oggi più diffuso applicativo sviluppato per l'informatizzazione del RGNR è il ReGe (acronimo per registro generale) nel quale, per ciascun procedimento penale aperto dall'ufficio del Pubblico Ministero, vengono iscritti i dati identificativi essenziali (generalità degli indagati/imputati, e delle altre parti processuali, estremi della notizia di reato e dei c.d. seguiti, qualificazione giuridica dei fatti, richieste interlocutorie e definitive al GIP/GUP, fasi del procedimento successivo, provvedimenti di definizione, impugnazioni ecc.) che ne favoriscono l'ordinata gestione, la pronta reperibilità e, nell'insieme, un monitoraggio generale dell'attività istituzionale dell'ufficio.

---

<sup>131</sup> La rispondenza delle nuove regole procedurali al Codice della privacy è testimoniata anche dallo snello parere positivo emesso dal Garante per la protezione dei dati in data 19 maggio 2008, documento n. 1521788, nel quale si richiama un incontro con il Garante stesso tenuto presso il Ministero nel quale erano stati condotti approfondimenti e formulate osservazioni poi recepite nel testo sottoposto a parere.

Sviluppato con l'introduzione del nuovo codice di procedura penale nel 1989 il ReGe ha rappresentato il primo sistema ad avere una copertura totale su base nazionale. Oggi esso è diffuso nella maggior parte del territorio italiano (132 Tribunali, 132 Procure della Repubblica e 808 Giudici di Pace) ma la sua diffusione è stata anche maggiore prima che in alcuni Distretti si passasse ad applicativi più recenti. Esiste, inoltre, una versione di ReGe adattata al rito minorile (ReGe Minori) diffusa nei Tribunali per i minorenni e le Procure presso tali Tribunali, nonché la versione per il Giudice di Pace.

ReGe è stato il primo sistema che, seppure per un tratto procedimentale limitato alla sola fase delle indagini preliminari e al dibattimento di primo grado, ha realizzato un embrione di quella che, con terminologia presa in prestito dalle teorie gestionali<sup>132</sup>, può essere definita "catena del valore del procedimento penale". Esso, infatti, consente al Gip e al Dibattimento di utilizzare i dati già inseriti nel sistema dalla Procura, e viceversa esonera la Procura dal dovere di curare l'aggiornamento dei dati iscritti mediante annotazione degli esiti delle fasi successive di cui riceve comunicazione ai sensi degli articoli 15 e 27 del DM 30 settembre 1989 n. 334<sup>133</sup>.

Dal punto di vista tecnologico, tuttavia, il sistema ReGe utilizza una strada "costosa" per realizzare tale interoperabilità tra più uffici: ciascuno di essi ha una propria banca

---

<sup>132</sup> Per una spiegazione del modello della catena del valore e alla sua applicazione al processo penale si rinvia capitolo I di questa tesi di dottorato.

<sup>133</sup> In mancanza di collegamento del RGNR con i registri dei gradi successivi al primo permane il dovere previsto dall'articolo 27 DM 30.9.1989 n. 334 per le sentenze che diventano irrevocabili dopo la celebrazione del grado di Appello o del giudizio di Cassazione.

dati autonoma (ciascuna su propri server) collegate attraverso la rete LAN<sup>134</sup> e, con una procedura automatica (c.d. Postino) attivata dall'utente del sistema, viene generata la copia dei dati immessi da ciascun ufficio nella propria base dati su quelle degli altri nel momento in cui, in base alle evenienze processuali, vengono scambiati i diversi atti (richieste, provvedimenti ecc.).

In sostanza, probabilmente per l'epoca "precoce" in cui il sistema è stato progettato, l'architettura del ReGe replica fedelmente la struttura dei distinti registri cartacei (RGNR, Reg. GIP, Reg. Dibattimento) che vengono contestualmente informatizzati, senza realizzare quella condivisione delle risorse informatiche, e dunque una maggiore economicità, che era all'epoca già possibile. Per altro, proprio grazie a questa scelta per così dire meramente replicativa del sistema preesistente, il sistema ReGe non ha incontrato nella sua diffusione alcuna resistenza "istituzionale", ma solo le resistenze legate alla difficoltà di passare da una gestione analogica ad una gestione digitale.

Se è stato il primo, è purtroppo restato immutato troppo a lungo. La versione oggi diffusa nella quasi totalità degli uffici, ReGe 2.2 sviluppata nella seconda metà degli anni '90, è in linguaggio clipper su sistema operativo DOS<sup>135</sup>. La catena del valore non si è estesa né in verticale ai gradi successivi al primo, né in orizzontale consentendo una trasmissione telematica ad uffici di pari grado in caso di trasmissione per competenza degli atti ad altro ufficio, problema particolarmente

---

<sup>134</sup> Rete LAN cioè Local Area Network tipicamente la rete di un unico edificio o di più edifici situati a breve distanza l'uno dall'altro.

<sup>135</sup> Clipper è un linguaggio di programmazione di alto livello usato prevalentemente per creare programmi in ambiente DOS (sistema operativo).

avvertito in tutti i casi in cui la competenza per taluni reati (ad esempio i c.d. reati informatici di cui alla legge 48 del 2008) sia attribuita alla Procura della Repubblica che ha sede nel capoluogo del Distretto, competenza che determina la trasmissione da parte delle Procure "Circondariali".

Altro limite del ReGe è che non ha favorito, per la macchinosità degli applicativi che lo corredano (ma forse anche perché non si è investito a sufficienza sulla formazione degli utenti), processi di riutilizzo all'interno dell'ufficio dei dati immessi nel ReGe per la compilazione delle decine di documenti dove quei dati vengono ripetuti. Inoltre non consente estrazioni di dati "intelligenti" a scopo di rilevazioni statistiche se non mediante macchinosi interventi che non giovano alla qualità del dato, anche perché l'inserimento dei dati nei diversi campi è assolutamente libero e non assistito, come avviene in applicativi di più recente progettazione, da alcun sistema che guidi l'utente (ad esempio selezione obbligata tra le sole opzioni predefinite, i c.d. menù a tendina).

Nel solo Distretto di Torino, sia in primo che in secondo grado, è stato diffuso - tra il 2004 ed il 2005 - ReGe Relazionale, così definito perché basato su un database relazionale Oracle, che offre maggiori possibilità di utilizzo del data base ed una maggiore affidabilità e robustezza. Le tre basi dati del PM, del Gip e del Dibattimento nel ReGe relazionale sono ancora separate, perciò non si realizza una maggiore efficienza applicativa né una conseguente riduzione dei costi di esercizio.

ReGe relazionale è oggi diffuso, solo per il secondo grado, anche in alcune Corti di Appello<sup>136</sup>.

Anche ReGe relazionale, tuttavia, è un applicativo risalente nel tempo sia come tecnologia che come funzionalità.

A partire dal 2007 la scelta dell'amministrazione di accentrare a livello distrettuale tutte le sale server prima distribuite in ciascun ufficio giudiziario (o almeno in ciascun palazzo giudiziario quando lo stesso edificio ospita uffici di dimensioni limitate) di cui si è già parlato, ha indotto la necessità di sviluppare un applicativo su base web, a diffusione distrettuale, denominato Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP)<sup>137</sup>.

Con il progetto SICP non si è sviluppato solo un RGNR informatico più evoluto del vecchi ReGe., ma si è progettata l'integrazione di tutte le applicazioni già utilizzate nella gestione del procedimento per migliorare il flusso di lavoro, con l'obiettivo finale di semplificare lo scambio di informazioni tra i vari attori del processo penale. Una delle principali novità introdotte con l'architettura di SICP è la banca dati unica, che consente la conoscenza condivisa e contestuale delle informazioni comuni a più uffici. Per garantire la sicurezza della banca dati unica si è progettato un articolato sistema di profili utenti che permette ai diversi attori di accedere solo alla porzione di dati per i quali, in quel momento, sussiste competenza processale.

---

<sup>136</sup> Bologna, Lecce, Reggio Calabria, Salerno, Sassari, Taranto. La diffusione del ReGe 2.2. nel primo grado e di Re.Ge. relazionale nel secondo grado comporta la necessità di inserire ex novo tutti i dati già presenti nel primo registro. Si sono fatti alcuni tentativi per sviluppare un sistema di estrazione e migrazione automatica, ma non sono stati raggiunti risultati apprezzabili.

<sup>137</sup> Per un approfondimento, anche con riferimento all'esperienze dei Distretti di Napoli e Firenze, si rinvia alla relazione del dott. Giuseppe Di Giorgio "Gli ambienti di azione dei referenti per l'informatica. L'Area Penale", citato in bibliografia, pp. 45-48

Il SICP è progettato per gestire sia il giudizio di primo grado nella sua interezza (indagini, udienza preliminare, giudizio), ma anche per includere fasi oggi non coperte da applicativi o comunque non interoperabili con il ReGe: le misure cautelari personali e reali; il giudizio di riesame; il giudizio di appello. Inoltre sono state studiate alcune “applicazioni satellite” che permettono di massimizzare l’utilizzo intelligente dei dati presenti nel RGNR: con il SIRIS si possono redigere i certificati di iscrizione ex articolo 335 c.p.p. e i certificati dei carichi pendenti; con la Consolle del Magistrato il singolo magistrato può gestire il proprio ruolo e la propria agenda e automatizzare il processo di prenotazione, richiesta e conferma della data dell’udienza dibattimentale. Inoltre la Consolle comprende un estrattore statistico per i rilevamenti periodici; con Atti e Documenti, un applicativo inserito in Word 2007, è possibile non solo redigere documenti utilizzando i dati già inseriti nel RGNR, ma viceversa (con la funzione di certificazione) di inserire nel RGNR eventuali dati corretti o aggiunti redigendo il singolo atto processuale.

In sostanza il SICP è, dunque, un programma molto complesso, che a fronte di maggiori funzionalità richiede maggiore impegno agli operatori ed un maggior grado di competenza nell’utilizzo.

Gli aspetti positivi del SICP sono la grande flessibilità e versatilità, l’immediatezza di ricerca, la precisione nella raccolta dei dati, la progettazione di una connessione sia con una piattaforma documentale che con il data warehouse statistico. Gli aspetti negativi sono stati individuati nella macchinosità di compilazione delle iscrizioni e

nella rilevante complessità della migrazione dei dati presenti nel vecchio ReGe<sup>138</sup>. Sicuramente uno dei punti di forza del Progetto SICP è stato l'approfondita analisi funzionale sviluppata grazie all'ampio coinvolgimento degli utenti finali nella progettazione dell'applicativo che ha rappresentato un elemento di forte discontinuità (una nuova stagione?) rispetto allo sviluppo degli applicativi precedenti.

Il SICP è oggi dispiegato nel Distretto di Firenze ad eccezione della Corte di Appello e nei Circondari di Napoli, Palermo e Genova. La diffusione del SICP, avviata con l'intenzione di arrivare ad un dispiegamento nazionale, ha subito una battuta d'arresto nel 2009 perché la Direzione Generale SIA ha rilevato quali criticità insuperabili la unicità della base dati requirente e giudicante e la scelta operativa di scrivere una parte consistente del codice nel data base, oltre alla necessità di porre in collegamento diversi moduli funzionali molto diversi tra di loro e frutto di diverse esperienze<sup>139</sup>.

Si è perciò partiti con un nuovo progetto di sviluppo, cui è stato dato il nome di ReGe Cube (cioè ReGe versione 3). Anche questo nuovo progetto "ReGe 3 - Articolo 60", persegue l'obiettivo di consolidamento delle sale server delle Procure: il disegno architettonico, cui si è già fatto cenno parlando delle regole tecniche, si fonda su una

---

<sup>138</sup> Le valutazioni positive e negative si debbono a Paolo Mancuso nella sua relazione "Organizzazione, innovazione, informatizzazione: dalla realtà al progetto: le ragioni di un desiderio" citato in bibliografia, p.10.

<sup>139</sup> In tal senso S. Aprile, "Rapporto ICT Giustizia. Gestione dall'aprile 2009 - al novembre 2011", citato in bibliografia, p. 49.

radicale distinzione tra la fase delle indagini preliminari e quella successiva all'esercizio dell'azione penale<sup>140</sup>.

Il nuovo sistema progettato per la tenuta dei registri penali, infatti, prevede due componenti. Una componente periferica, dedicata agli uffici requirenti (registro per le indagini preliminari sistema Rege 3) installata fisicamente in più siti, a livello distrettuale o interdistrettuale, sempre sotto la vigilanza del Procuratore della Repubblica e del Procuratore Generale competenti. Una distinta componente centrale (registro dell'azione penale sistema art.60), dedicata agli uffici giudicanti, sarà installata fisicamente in una unica istanza presso il CED di Roma.

Gli Uffici del Giudice di Pace si attesteranno sui due sistemi in funzione della fase giudiziaria di interesse.

Non è al momento possibile fare previsioni su quando il ReGe Cubo sarà effettivamente dispiegato sul territorio nazionale. I tempi dovrebbero tuttavia essere ridotti perché è comune e profonda la consapevolezza che il sistema ReGe 2.2 *“sta arrivando alla fine della sua vita tecnologica”*.

#### ***2.4 Dal registro al gestore documentale: Auror@.***

Accanto al RGNR l'altro strumento operativo che consente la gestione ordinata dei diversi casi giudiziari nella fase delle indagini preliminari (e poi per tutta la durata del procedimento) è il fascicolo processuale.

---

<sup>140</sup> Non sono mancate voci critiche su questa impostazione, per tutti si rinvia all'intervento di C. Castelli al CSM nel 2011, citato in bibliografia, che testualmente recita: *“Ben diversa è la centralizzazione che in più casi abbiamo visto ricercare, con un utilizzo della tecnologia a fini politici: il tentativo di impossessarsi delle basi dati per controllare gli uffici ed i singoli giudici, la spacchettatura del registro generale penale tra registro delle Procure e del dibattimento penale sono scelte ideologiche e sono solo camuffate come scelte tecniche”*.

L'articolo 3 del DM 30 settembre 1989 n. 334 detta le regole per la sua formazione stabilendo che gli atti vadano inseriti in ordine cronologico e numerati, che sulla copertina vadano riportate le generalità della persona cui è attribuito il reato e la data e il numero della iscrizione nel RGNR, infine che del fascicolo vada redatto indice degli atti e inseriti appositi elenchi per le cose sequestrate e per le spese anticipate dall'erario, nonché copia del provvedimento finale.

Le regole generali per il sistema informativo di gestione del fascicolo informatico (comuni al processo civile e penale) sono dettate all'articolo 9 delle Regole Tecniche stabilite con DM 44/2011 che per la prima volta, e non si tratta di una novità di poco momento, stabilisce l'equivalenza tra la tenuta e conservazione del fascicolo informatico con quello su supporto cartaceo. Come si è già detto i fascicoli delle indagini preliminari, a differenza dei fascicoli della fase dibattimentale, vengono custoditi in una sezione distinta del sistema documentale dell'amministrazione (articolo 19, comma 7° delle regole tecniche) e alla conclusione delle stesse, e in ogni altro caso in cui il fascicolo o parte di esso deve essere consultato da soggetti esterni, si rende disponibile una copia degli atti sull'area destinata all'accesso dall'esterno (portale dei servizi telematici). L'architettura così delineata, tuttavia, non è ancora una realtà operativa per il processo penale.

Ad oggi, infatti, non esiste un applicativo di gestione documentale del fascicolo delle indagini che sia diffuso su tutto il territorio nazionale. Per tale ragione si illustrerà di seguito il progetto Auror@, sviluppato e diffuso a livello periferico, che l'amministrazione centrale intenderebbe assumere quale sistema di riferimento della

gestione documentale per le Procure <sup>141</sup>, In tale ottica il sistema Auror@ è stato presentato al pubblico, quale nuovo sistema di gestione documentale per le Procure della Repubblica, il 25 Ottobre 2010 nella sede del Ministero della giustizia alla presenza dell'allora Ministro onorevole Angelino Alfano.

Il sistema nasce nel 2004 presso la Procura della Repubblica di Lecce come sperimentazione della digitalizzare del fascicolo processuale del Pubblico Ministero. In mancanza di risorse interne il progetto fu finanziato della Regione Puglia (due milioni e ottocentomila euro per la realizzazione del progetto)<sup>142</sup>. Successivamente l'applicativo Auror@ è stato diffuso anche presso la Procura della Repubblica di Bari. I buoni risultati ottenuti hanno portato il Ministero della Giustizia a siglare un protocollo di intesa con la Regione Puglia in base al quale la Regione si fa carico di finanziare le ulteriori implementazioni necessarie ad assicurare la conservazione degli atti presso il repository documentale del Ministero.

Il collaudo del sistema è stato effettuato nel mese di ottobre 2011 e, quindi, dovrà essere acquisito in riuso dalla Regione Puglia.

L'applicativo Auror@ governa l'intero ciclo di vita del fascicolo di indagine, dalla iscrizione della notizia di reato fino all'esercizio dell'azione penale o all'archiviazione, ed è previsto che sarà esteso anche alla gestione delle attività che interessano la fase del GIP e quella del Riesame. L'applicativo genera un fascicolo

---

<sup>141</sup> In tal senso Stefano Aprile, citato, p.44. Non si deve dimenticare, tuttavia, che sono diffusi a livello locale anche altri sistemi che hanno informatizzato il fascicolo del PM. Il più diffuso di questi è TIAP (trattamento Informatizzato Atti Processuali): nato nella Procura della Repubblica di Roma, è oggi in uso presso le Procure di Napoli e di Nola, Torre Annunziata, Catania e Cagliari.

<sup>142</sup> I dati sono contenuti nella relazione, citata in bibliografia, che Cataldo Motta, Procuratore della Repubblica di Legge, ha tenuto al Forum PA in data 9 maggio 2011.

virtuale in automatico nel momento in cui la notizia di reato viene registrata nel ReGe attingendo direttamente ai dati che vengono inseriti, inoltre, in prospettiva futura, sarà collegato con il sistema NdR2, di cui si è detto, per l'acquisizione automatica dei documenti digitali, e con il sistema di notifiche e dei pagamenti on-line.

La struttura del fascicolo digitale replica la struttura del fascicolo cartaceo come regolamentato dal DM 334/89. Essa è infatti composta da: copertina (sulla quale sono riportati i dati essenziali del fascicolo già contenuti in Re.Ge.); indice (il sistema - man a mano che il fascicolo si arricchisce di nuovi documenti - genera un indice cronologico e tiene conto del numero delle pagine di ciascun atto); sottofascicoli (cioè un insieme di sottocartelle predefinite, ognuna delle quali viene generata dal sistema automaticamente all'arrivo dei documenti che per tipologia appartengono a quella determinata sottocartella); documenti singoli (i documenti prodotti dal Pubblico Ministero possono essere firmati digitalmente direttamente sul sistema).

Auror@ è stato sviluppato per rispondere ad una gestione documentale ibrida (analogica/digitale), infatti il sistema consente la trasformazione di documenti cartacei in documenti digitali, ma necessariamente prevede l'inserimento di documenti nativi digitali che, se ancor oggi nel processo penale sono minoritari, saranno in futuro sempre più numerosi.

La digitalizzazione dei documenti nati su supporto cartaceo avviene grazie ad una procedura di classificazione dell'atto da parte dell'operatore con cui si genera un codice bidimensionale, ossia un identificativo univoco della categoria cui l'atto appartiene. In esito all'operazione di classificazione il sistema produce un etichetta

da applicare sull'atto cartaceo sulla quale sono riportati il codice bidimensionale e tutti i dati dell'atto e del fascicolo cui l'atto appartiene. Quindi l'atto viene inserito in uno scanner e il sistema, leggendo i dati riportati sull'etichetta, colloca il documento digitalizzato nella cartella di destinazione.

Con la dematerializzazione del fascicolo si rende possibile la sua gestione informatica, ad esempio si possono: automatizzare e gestire i flussi documentali interni ed esterni alla Procura della Repubblica; incrementare il numero di informazioni utili per la gestione efficiente delle procedure ben oltre i dati presenti nel ReGe; inserire sistemi automatici di conteggio dei termini di scadenza (custodia cautelare, convalide di arresto o di sequestro ecc.) e relativi sistemi di allarme, ma ancor più tali segnalazioni possono essere inviate oltre che al magistrato titolare del procedimento, anche al Procuratore della Repubblica affinché possa eventualmente intervenire prima dello scadere del termine; gestire in modo automatizzato il rilascio delle copie degli atti agli avvocati.

Dal punto di vista strettamente tecnologico si può dire che il sistema è stato sviluppato su piattaforma web-based con tecnologie Java EE. Nella gestione documentale e di processo, è stato utilizzato il programma Framework Filenet P8 di IBM. L'acquisizione dal formato cartaceo avviene utilizzando un altro prodotto commerciale della IBM Capture Desktop di Filenet. Il RDBMS<sup>143</sup> utilizzato è Oracle 9i. A conclusione della ricognizione degli applicativi per la fase delle indagini preliminari si deve dire che l'attuale è un momento di transizione poco felice. Il ritardo e le

---

<sup>143</sup> Un RDBM (Relational data base management system) è un sistema software per la gestione di basi dati

incertezze per arrivare ad un applicativo unitario e diffuso su tutto il territorio nazionale per la tenuta del RGNR, in grado di sostituire il diffusissimo ma ormai obsoleto ReGe, ha penalizzato anche altri progetti che si propongono di portare l'informatizzazione di questa fase ben oltre il solo registro.

Il compito innegabilmente si presenta arduo non per gli aspetti tecnologici in se considerati, ma come si è detto, per la necessità di misurare sempre con la massima attenzione le possibili ricadute delle tecnologie sugli equilibri del processo penale. Anche una certa tensione istituzionale tra gli attori che devono concorrere insieme, ciascuno con le proprie competenze e saperi specifici, a disegnare il "processo penale telematico" indubbiamente ha avuto una rilevanza.

Non resta che sperare che l'elevato grado di consapevolezza sulle problematiche della ICT ormai raggiunto da tutti gli attori in campo (CSM, Ministero della Giustizia, Capi degli uffici giudiziari, dirigenti amministrativi, personale di cancelleria e non ultimo il Foro) e le diverse sperimentazioni realizzate, tanto a livello centrale quanto locale, possano portare presto alla costruzione di uno scenario unitario ed efficiente come quello realizzato per il processo civile.

## CAPITOLO IV

# IL DIBATTIMENTO

### 1. INTRODUZIONE

#### *1.1 Il dibattimento e le ICT, scenari a breve e a lungo termine*

Del processo penale accusatorio, introdotto in Italia con il codice di procedura penale del 1988, il dibattimento rappresenta il momento fondante. Esso è il cuore del giudizio<sup>144</sup>, ma potremo dire di tutto il procedimento penale, perché è nel dibattimento che – nel contraddittorio delle parti e in posizione di parità tra le stesse – l'intera attività procedimentale viene vagliata, davanti ad un giudice indipendente e imparziale, per arrivare all'emissione del provvedimento finale.

Malgrado tale centralità il dibattimento non è presente in tutti i processi, ad esempio l'imputato vi rinuncia quando richiede il giudizio abbreviato o concorda con il pubblico ministero l'applicazione della pena (c.d. patteggiamento) davanti al GIP<sup>145</sup>.

Il dibattimento è la trattazione in udienza di un determinato affare giudiziario, dibattimento e udienza, perciò, non sono termini equivalenti: l'udienza è l'unità di misura del lavoro giornaliero in un aula giudiziaria; in un udienza possono celebrarsi più dibattimenti, viceversa è possibile (probabile) che un dibattimento si protragga

---

<sup>144</sup> Alla disciplina del giudizio è dedicato l'intero libro settimo del c.p.p.: esso è la fase del processo in cui le parti e il giudice mirano a verificare i fatti oggetto dell'imputazione, si apre con la *vocatio in ius* e si chiude con la sentenza. Il giudizio si articola in tre momenti: predibattimento, dibattimento e atti successivi al dibattimento. Perciò il dibattimento non esaurisce per intero il giudizio, così come quest'ultimo non coincide con l'intero processo nel quale è ricompresa anche la fase dell'udienza preliminare.

<sup>145</sup> Per un approfondimento su quanto il dibattimento sia sempre meno indispensabile nel contesto storicamente emergente si rinvia a S. Buzzelli "Giusto Processo", citato in bibliografia, pp. 360 - 361

per più udienze. Per evitare che una eccessiva dilatazione dei tempi possa nuocere al dibattimento, tuttavia, il principio di concentrazione imporrebbe la continuità temporale tra assunzione delle prove, discussione finale e deliberazione della sentenza. E' sotto gli occhi di tutti quanto tale principio sia "irriso" dalla realtà giudiziaria dei nostri tribunali.

Ma il principio di concentrazione non ha solo un'accezione temporale, con riguardo allo spazio tale principio si concretizza nella localizzazione nell'aula di udienza dove, normalmente, si riuniscono tutti gli attori del dibattimento<sup>146</sup>.

La progressiva introduzione delle nuove tecnologie, così, ha visto le aule di udienza arricchirsi con sempre maggior frequenza di dispositivi tecnologici volti a facilitare la celebrazione del dibattimento. Se la presenza di apparati per la registrazione audio o audio video dei dibattimenti è ormai molto diffusa e costituisce la base dei sistemi di trascrizione delle udienze<sup>147</sup>, e non manca un certo numero di aule attrezzate per la videoconferenza, si può facilmente predire che nel prossimo futuro inizieranno a diffondersi anche nelle aule d'udienza italiane strumenti elettronici espressamente studiati per rendere più efficace l'assunzione della prova nel dibattimento in analogia a quanto già oggi accade in molte corti di giustizia dei paesi anglosassoni<sup>148</sup> e in alcuni Paesi del Consiglio d'Europa<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> In tal senso, per tutti, si veda G. Foschini, *"Dibattimento"*, citato in bibliografia, p. 345.

<sup>147</sup> Per le tecnologie utilizzate nelle aule di giustizia al fine di procedere alla registrazione delle udienze si usa il termine inglese di "Electronic Court Recording (ECR)".

<sup>148</sup> Negli Stati Uniti d'America un'indagine federale del 2003, riportata nell'articolo di F.I. Leder citato in bibliografia, ha rilevato che ormai un quarto delle aule di udienza dei tribunali Distrettuali sono altamente tecnologiche, e possiamo presumere che il numero da allora si sia accresciuto. Per avere un'idea più immediata della tipologia di strumenti di cui si parla e del loro utilizzo in fase dibattimentale si rinvia ad un video (7 minuti circa) reso disponibile su youtube

Si tratta di strumenti<sup>150</sup> che per facilitare l'assunzione o l'acquisizione delle prove raccolte in fase d'indagine preliminare (o in incidente probatorio) utilizzano sia sistemi hardware specifici quali schermi piatti a pannelli multipli, proiettori LCD<sup>151</sup> Document cameras<sup>152</sup>, sia software di presentazione che aiutano a raccogliere e riordinare il materiale probatorio facilitando l'accesso allo stesso.

Altro principio che caratterizza il dibattimento, in opposizione alla segretezza delle indagini preliminari, è il principio di pubblicità delle udienze. Disciplinata dagli articoli 471 e 472 c.p.p., essa implica sia l'ammissione in via generale del pubblico alle udienze (con le eccezioni dei dibattimenti a porte chiuse nei casi espressamente previsti), sia consente, a determinate condizioni, la presenza degli organi di informazione<sup>153</sup>. La pubblicità ha innanzitutto una finalità di garanzia perché la materiale possibilità, offerta a ciascuno cittadino, di osservare lo svolgimento dei processi è il miglior modo di assicurarne la trasparenza e con essa il rispetto delle

---

(<http://www.youtube.com/watch?v=AD6TyK2pBn4> ) nell'ambito del progetto di ricerca "Courtroom21" della William & Mary Law School Virginia (USA) e il National Center for State Courts.

Per una sintetica ricostruzione del progetto Court Room 21 (così definito perché aveva il proposito di realizzare l'aula di giustizia del XXI secolo) si veda anche E. Falletti "*E-Justice. Esperienze di diritto comparato*", citato in bibliografia, pp. 84 - 88.

<sup>149</sup> Nella relazione del CEPEJ 2010, cui si è fatto cenno, tra i mezzi elettronici di comunicazione e scambio di documenti tra le Corti e il loro contesto operativo, si menzionano anche gli strumenti tecnologici nelle aule d'udienza per facilitare le parti nella presentazione del loro caso alla Corte.

<sup>150</sup> Per tali tecnologie si utilizza il termine inglese di "Electronic presentation of evidence (EPE)".

<sup>151</sup> I proiettori LCD (liquid crystal display) sono proiettori per visualizzare video, immagini e dati elettronici su uno schermo o altra superficie piatta.

<sup>152</sup> Le document cameras, chiamate anche visualizzatori o docucams, sono apparecchi per catturare in tempo reale immagini di oggetti e presentarle ad un auditorio. Sono in sostanza web cam montate su supporto per facilitare il loro posizionamento su una pagina. Si può anche scrivere su un foglio di carta o su un display elettronico e quanto si scrive viene mostrato sullo schermo in tempo reale.

<sup>153</sup> Si parla per la prima forma di pubblicità immediata, mentre per la presenza dei mezzi di informazione si parla di pubblicità mediata. Per l'inquadramento di scuola si rinvia a G. Foschini "*Dibattimento*", citato, pp. 348 - 349.

regole. In tal modo si persegue anche, in via generale, l'interesse ad una imparziale amministrazione della giustizia.

La pubblicità del dibattimento ha effetti anche sulla scelta dell'architettura tecnologica che sorregge i sistemi informativi destinati al dibattimento. Infatti, vengono meno in questa fase processuale le esigenze di protezione e controllo assoluto dell'accesso ai dati che sono state illustrate come elemento caratterizzante i sistemi informativi delle indagini preliminari.

Evidentemente ciò non implica che la gestione dei dati nel dibattimento sia sottratta alle regole di sicurezza che proteggono qualunque patrimonio informativo nodale per un'organizzazione (pubblica o privata che sia), tanto più che i dati trattati a fini di giustizia non solo sono dati personali, ma frequentemente sono dati sensibili o anche ultra sensibili, e devono essere gestiti in modo conforme alla specifica legislazione per la protezione dei dati per essi dettata.

Significa però che le scelte di allocazione dei dati e le politiche di accesso, pure puntualmente stabiliti nelle regole tecniche di cui al decreto ministeriale 44/2011<sup>154</sup>, sono maggiormente orientate a favorire la facilità di reperimento e la condivisione piuttosto che il controllo rigoroso. Significa inoltre che le tensioni istituzionali tra la governance amministrativa e la governance giudiziaria non hanno ragione di esistere

---

<sup>154</sup> Del decreto 21 febbraio 2011 n. 44 "Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24" e delle relative specifiche tecniche si è già parlato nel capitolo precedente. Non si dirà di più in questo capitolo perché, a conferma dell'osservazione che si propone nel testo, esse non prevedono alcuna particolare scelta tecnologica che differenzi il trattamento dei dati del dibattimento penale rispetto all'architettura generale pensata per i processi civili e penali nel loro complesso.

su un patrimonio informativo che è pubblico per le regole processuali, e pertanto è più semplice raggiungere quella leale collaborazione che può garantire i migliori risultati di innovazione organizzativa.

Altro principio che differenzia nettamente il dibattimento dalle indagini preliminari è quello dell'oralità: è nella formazione della prova in dibattimento che l'oralità trova la sua manifestazione più piena.

Ancora, il principio dell'immediatezza coinvolge il giudice del dibattimento nel suo rapporto con l'acquisizioni delle prove per garantire il rapporto diretto tra assunzione e valutazione delle prove e decisione finale.

Il principio del contraddittorio che caratterizza l'intero procedimento penale<sup>155</sup>, trova nel dibattimento la sua più evidente concretizzazione perché la partecipazione di tutte le parti al giudizio diventa contemporanea e contrapposta<sup>156</sup>. Una numerosa serie di istituti processuali sono dettati per garantire la piena effettività del contraddittorio (notifiche, termini per prendere visione e per comparire, accertamenti sulla regolare costituzione, partecipazione nella formazione della prova ecc.) nel dibattimento, e per molti di essi un uso accorto delle ICT può generare maggiore efficienza e consistenti risparmi di spesa. Si pensi ad esempio alla enorme semplificazione che deriva al complesso sistema delle notifiche nei casi in cui si passa all'uso dei sistemi telematici, o ancora alla incredibile facilitazione nell'esaminare in cancelleria gli atti e documenti raccolti nel fascicolo del dibattimento e nell'estrarne

---

<sup>155</sup> O per meglio dire, nella sua accezione più ampia e generale, permane tutti i tipi di processo come espressamente affermato nel secondo comma dell'articolo 111 Costituzione.

<sup>156</sup> In tal senso Delfino Siracusano e altri "Manuale di diritto processuale penale", citato in bibliografia, p. 283.

copia (articolo 466 c.p.p.) che si realizzerà quando i fascicoli saranno interamente digitali e resi disponibili con un accesso via web.

Più in generale si può dire che le ICT possono rivelarsi di grande aiuto nel realizzare la effettiva parità delle parti (accusa e difesa) ponendo entrambe (ma soprattutto la seconda) in grado di partecipare efficacemente alla complessiva attività dibattimentale, contribuendo così a colmare il divario ancor oggi esistente tra le stesse e a rendere perciò maggiormente effettivo il principio del contraddittorio.

### *1.2 dalla carta ai supporti multimediali*

Osservando l'aspetto fenomenico del dibattimento nella prospettiva dei sistemi informativi automatizzati si evidenzia come l'attività essenziale è la produzione e gestione di un enorme quantità di informazioni. Da un lato, infatti, occorre rendere disponibili le informazioni già raccolte nelle fasi precedenti, dall'altro occorre gestire (archiviare e rendere facilmente accessibili) le informazioni che vengono prodotte in tale fase processuale.

Nel processo tradizionale, quello che si celebrava in un passato non troppo lontano in assenza di qualsivoglia strumento tecnologico, non c'era che la carta e la ricerca delle informazioni "nascoste" negli atti processuali non poteva che passare attraverso una paziente lettura e annotazione manuale da parte degli attori del processo.

La progressiva introduzione di strumenti tecnologici per trascrivere, per registrare, per filmare, per celebrare a distanza le udienze hanno portato ad un presente ibrido

nel quale strumenti analogici e digitali convivono, un presente nel quale, pertanto, le informazioni vengono archiviate su supporti di memorizzazione<sup>157</sup> eterogenei.

Se in questo transitorio presente la sfida per le ICT, pertanto, è rappresentata certamente dall'evoluzione verso una completa digitalizzazione dei flussi informativi, non è di minore importanza gestire in modo efficiente il momento attuale, cioè trovare soluzioni per superare i limiti degli attuali sistemi informativi ibridi. Infatti quando si utilizzano supporti di natura diversa, a causa delle diverse metodologie di conservazione dei supporti stessi, è impossibile realizzare un sistema di archiviazione integrato, e dunque sviluppare metodologie di recupero e consultazione delle informazioni in grado di ridurre i tempi di ricerca. Ulteriore effetto della eterogeneità dei supporti è il perdurare della macchinosità nello scambio di informazioni tra i vari attori del processo, ancora possibile solo mediante il trasferimento fisico dei supporti dai loro archivi o con la produzione massiva di copie cartacee.

Questi limiti operativi sono in grado di determinare una dispersione di tempo tanto elevata da incidere negativamente sulla durata dei processi (certo non ne sono l'unica causa né, in effetti, la principale) nonché un inutile impiego di risorse umane e materiali che non sono più sopportabili in un'epoca di consistenti tagli nella spesa pubblica.

---

<sup>157</sup> Supporto di memorizzazione o di memoria, anche chiamato media, è un dispositivo su cui possono essere registrate dati (file, audio o video) in modo (relativamente) permanente. La principale ripartizione tra i supporti fa riferimento alla forma analogica o digitale delle informazioni memorizzate.

I sistemi già progettati ed in uso oggi hanno accresciuto notevolmente, se comparati alla gestione esclusivamente cartacea, la quantità e il tipo di informazioni che l'utente finale può estrarre dai supporti multimediali (immagini, registrazioni audio, audio video ...) nei quali è contenuto il patrimonio informativo complessivo. Tuttavia la metodica oggi utilizzata per facilitare l'individuazione di informazioni specifiche, disperse nella massa delle informazioni non strutturate contenute nei supporti multimediali, è quello di indicizzare i contenuti aggiungendo manualmente metadati che catalogano i contenuti stessi; è evidente che il principale limite di tale metodo sia l'ineliminabile necessità di elevate risorse umane.

Per tale ragione la ricerca tecnologica sta andando avanti e si stanno sperimentando sistemi per estrarre in modo automatico informazioni che siano perfettamente comprensibili per gli utenti; lo scopo finale è evidentemente quello di fornire sistemi informativi per il dibattito più efficaci e al contempo ridurre al minimo l'attività umana necessaria ad estrarre informazioni, ottenendo in tal modo significativi risparmi di risorse.

### ***1.3 Il progetto Jumas***

Un esempio di tali ricerche nel settore giudiziario, mirato soprattutto alle aule del dibattito penale, è il "Progetto JUMAS - JUDicial MAnagement by digital libraries Semantic" finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del settimo programma quadro per le ICT<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Il sito del progetto è disponibile al seguente indirizzo: [www.jumasproject.eu](http://www.jumasproject.eu)

Partito nel febbraio 2008 il progetto si è chiuso il 31 gennaio del 2011 e ha realizzato un prototipo di electronic Court Systems (eCS)<sup>159</sup> che permette la trascrizione automatica delle registrazioni d'udienza e migliora i sistemi di ricerca delle informazioni.

Fuori dell'ambito giudiziario sistemi di riconoscimento vocale, meglio noti con l'acronimo inglese di ASR (Automatic Speech Recognition), sono oggi piuttosto diffusi, essi producono una trascrizione automatica della registrazione con tecniche analoghe agli OCR (Optical Character Recognition)<sup>160</sup>. Gli ASR non solo abbattano i costi di trascrizione manuale, ma facilitano l'estrazione di informazioni dalle registrazioni audio perché sono in grado di: differenziare parti del discorso identificando gli intervalli tra il parlato, identificare i soggetti che parlano e stabilire il momento iniziale e finale del loro discorso e, infine, di identificare parole specifiche.

L'utilizzo di ASR nelle aule di udienza, tuttavia, presenta problemi specifici che diminuiscono sensibilmente la capacità di effettuare trascrizioni accurate (in altri contesti, e in condizioni ottimali, si arriva ad un livello di errore inferiore al 10%). Da un lato, infatti, la presenza di molti microfoni, uno per ciascun attore processuale, posizionati in modo fisso (mentre chi parla frequentemente si muove nella stanza), produce un livello di rumore elevato e fenomeni di riverberazione (coda sonora) nel

---

<sup>159</sup> si utilizza il termine inglese di electronic Court System per indicare quei sistemi sviluppati per il supporto delle udienze, cioè per quei sistemi che permettono la gestione di tutti i contenuti prodotti durante il processo.

<sup>160</sup> I sistemi di riconoscimento ottico dei caratteri, meglio noti come OCR (acronimo inglese per optical character recognition) sono programmi dedicati alla conversione di un'immagine contenente testo, solitamente acquisita tramite scanner, in testo digitale modificabile.

segnale; dall'altro il linguaggio parlato nelle aule è spontaneo, presenta errori sintattici, esitazioni, pause, false partenze, o addirittura l'uso di inflessioni dialettali accentuate o di parole straniere<sup>161</sup>. Il prototipo di ASR in lingua italiana sviluppato nel progetto JUMAS è riuscito ad arrivare al 61% di accuratezza nella trascrizione.

Se la generazione della trascrizione automatica delle registrazioni rappresenta nel progetto JUMAS la base fondamentale per l'estrazione della conoscenza, sono stati sperimentati altri strumenti ICT che possono arricchire di contenuti la trascrizione delle sole parole. Un esempio di sperimentazione per la caratterizzazione semantica delle registrazioni è un modulo per il riconoscimento automatico degli stati emozionali espressi dai soggetti che partecipano al dibattimento. Tale modulo è stato progettato per migliorare la capacità di ricerca delle informazioni<sup>162</sup>; la comprensione dello stato d'animo di chi effettua una certa dichiarazione, infatti, influisce grandemente sul significato delle parole.

Il secondo obiettivo del progetto JUMAS è stato quello di migliorare la consultazione delle tracce multimediali e sviluppare sistemi di information retrieval<sup>163</sup> in grado di trovare le informazioni in base a query (interrogazioni) più sofisticate della semplice ricerca attraverso parole chiave. Anche l'aspetto della presentazione delle

---

<sup>161</sup> Per un approfondimento si rinvia a D. Falavigna e altri, "Automatic Transcription of Courtroom Recording in the JUMAS project", citato in bibliografia.

<sup>162</sup> Per un approfondimento si rinvia a F. Archetti ed altri, "Audio -based Emoticon Recognition for Advanced Automatic Retrieval in Judicial Domain", citato in bibliografia. Si tratta in estrema sintesi di raccogliere esempi di stati emozionali dalla vita vera, di inserirli in un database e di addestrare il motore di ricerca a riconoscerli con un algoritmo di apprendimento automatico. Il modello sviluppato è fortemente legato alla lingua e alla cultura dei soggetti registrati come modelli, nel progetto JUMAS il modello sviluppato dal Consorzio Ricerche e dall'Università Bicocca di Milano è basato su persone che si esprimono in italiano.

<sup>163</sup> L'Information Retrieval (IR) si occupa della rappresentazione, memorizzazione e organizzazione dell'informazione, al fine di rendere agevole all'utente il soddisfacimento dei propri bisogni informativi.

informazioni è stato oggetto di attenzione nel progetto JUMAS, con la creazione di un portale web in cui i contenuti informativi sono presentati attraverso diverse possibili interfacce, da quella più tradizionale di un registro automatizzato (ricerca per data di udienza, nome delle parti o del giudice e documenti ad essi correlati) a una presentazione più innovativa che consente all'utente di arrivare direttamente al contenuto multimediale ricercato.

In conclusione le sperimentazioni del progetto JUMAS rappresentano un interessante tentativo di costruzione del processo penale telematico del domani: per così dire un passo verso il futuro. Per altro si può osservare che l'ausilio di strumenti tecnologici per la consultazione successiva delle registrazioni d'udienza diventa particolarmente utile in un sistema processuale come quello italiano che ha dimenticato nella sua prassi quotidiana il principio dell'immediatezza.

## 2. L'ESPERIENZA OPERATIVA ITALIANA

### *2.1 SIDIP oggi*

Gli applicativi sviluppati in Italia per consentire una gestione digitalizzata dei documenti processuali e favorire l'accesso all'informazione non strutturata ricavabile da qualsiasi fonte (un testo di un documento, un file video o audio, un'immagine),

hanno ancora una diffusione territoriale limitata malgrado la loro progettazione sia iniziata da un decennio<sup>164</sup>.

L'applicativo eCS che offre l'infrastruttura tecnologica più avanzata e completa per il dibattimento penale è il Sistema Informativo Dibattimento Penale (SIDiP). SIDiP è stato sviluppato dall'Amministrazione della giustizia per permettere l'archiviazione digitale centralizzata dei contenuti del dibattimento penale senza distinzione di formato e per migliorare la capacità di ricerca delle informazioni attraverso un sistema di information retrieval che prevede una indicizzazione strutturata dei documenti.

La realizzazione dell'applicativo è stata finanziata negli anni 2005-2008 con fondi dell'Unione Europea nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006"<sup>165</sup>. Installato dapprima in cinque sedi pilota (Napoli, Nola, Lecce, Catanzaro e Palermo), dove erano state all'uopo attrezzate aule multimediali per la videoregistrazione delle udienze, è stato poi utilizzato anche presso il Tribunale di Parma, per le esigenze del processo

---

<sup>164</sup> Un prototipo di ricerca denominato "E.court" (dalla cui successiva ingegnerizzazione è nato il SIDiP) è stato realizzato nell'ambito del Quinto Programma quadro per la ricerca tecnologica della Commissione europea. Del progetto, della durata di 30 mesi (giugno 2001 - novembre 2003) era partner anche il Ministero della Giustizia italiano. Per maggiori dettagli sul progetto si rinvia alla scheda di sintesi reperibile al seguente indirizzo [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/docs/project\\_synopsis/syn\\_e-court.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/project_synopsis/syn_e-court.pdf)

<sup>165</sup> Per le Regioni Obiettivo 1 Misura I.4 - Potenziamento Tecnologico del sistema informativo per la Giustizia.

cosiddetto “Crack Parmalat” e presso il Tribunale di Torino per il processo cosiddetto “Thyssen”<sup>166</sup>.

Sebbene sia l’applicativo di eCM maggiormente utilizzato sul territorio nazionale non si può dire che abbia ancora una diffusione significativa, malgrado a partire dal 2009 sia stato installato anche in alcune Procure della Repubblica (Catanzaro, Reggio Calabria, Palmi, Vibo Valentia, Siracusa, Caltagirone e le Procure dei Distretti di Bologna e Firenze) quale risposta temporanea alla necessità di informatizzare i documenti delle indagini al momento dell’invio agli indagati dell’avviso di conclusione delle indagini preliminari (articolo 415 bis c.p.p.).

Obiettivo tattico dichiarato di SIDiP è la riduzione dei tempi e dei costi delle attività strumentali che condizionano negativamente la durata dei dibattimenti penali. Si possono citare come esempi il tempo necessario a reperire gli atti prodotti in una certa udienza (incluse le registrazioni audio/video), o ancora il tempo occorrente per predisporre il verbale d’udienza, e più in generale tutta l’attività di gestione del fascicolo dibattimentale.

L’obiettivo strategico è quello di migliorare la condivisione delle conoscenze generate nel corso dei dibattimenti (es. registrazioni audio/video delle udienze, trascrizioni delle deposizioni, prove documentali) sia all’interno dell’Amministrazione che fra i differenti soggetti esterni coinvolti a vario titolo nello svolgimento dell’azione penale.

---

<sup>166</sup> Altri tribunali si sono aggiunti nel tempo e l’obiettivo è di arrivare a distribuire SIDiP in 75 uffici giudiziari (37 Tribunali e 38 Procure) con il Piano per la Digitalizzazione della giustizia. Vedi S. Aprile “Rapporto ICT Giustizia. Gestione dall’aprile 2009 – al novembre 2011”, citato in bibliografia, pp. 45 – 46.

Il SIDiP tende a realizzare questi obiettivi e a superare i limiti della gestione tradizionale attraverso le seguenti funzionalità:

- La digitalizzazione in linea delle deposizioni multimediali rese in udienza;
- La produzione e sincronizzazione delle trascrizioni testuali con le registrazioni audio-video;
- L'acquisizione e catalogazione dei documenti cartacei e la creazione di un archivio digitalizzato di questi;
- La gestione informatizzata dell'archivio delle registrazioni multimediali;
- La gestione attraverso accessi strutturati e non strutturati per il recupero dei documenti;
- La gestione dei servizi di ausilio ai Magistrati attraverso l'agenda personale per la gestione delle udienze.

In altre parole si può dire che SIDiP è un unico sistema gestionale che consente di acquisire i flussi informativi del processo, di governare l'udienza, e infine fornisce strumenti di supporto per le decisioni dei giudici.

I vantaggi di SIDiP diventano più evidenti nei processi più complessi, ad esempio le difficoltà di reperire le deposizioni e di confrontarle, che nei sistemi non informatizzati aumentano quando si siano celebrate centinaia di ore di dibattimento, con SIDiP vengono completamente superate.

Non minori sono le utilità per i difensori cui viene semplificato l'accesso a tutti i documenti processuali favorendo la effettiva parità tra accusa e difesa nel processo.

Anche le Cancellerie conseguono notevoli vantaggi a partire dal risparmio del tempo sino ad oggi impiegato nella produzione materiale delle copie richieste in visione.

La soluzione applicativa sviluppata per SIDiP si regge su un architettura a tre livelli:

- Applicazione di Audio/Video Digitalizzazione e Conversione che assicura le seguenti finalità: l'acquisizione dei flussi audio o audio/video generati dai dispositivi di audio/video verbalizzazione già presenti nelle aule dibattimentali; la loro digitalizzazione e conversione in un formato adatto alla streaming su reti IP;
- Applicazione per la trascrizione e sincronizzazione audio-testo e audio/video-testo che assicura le seguenti finalità: redigere la trascrizione testuale dalla registrazione audio o audio/video di una udienza dibattimentale e associare il testo trascritto alla porzione corrispondente di contributo audio o audio/video.
- Applicazione Portale Dibattimentale che attraverso un portale web assicura le seguenti finalità: offrire un punto unico di accesso alle funzionalità di gestione informatizzata delle risultanze dibattimentali (documenti testuali, multimediali, immagini, annotazioni, etc.); governare l'accesso e la condivisione delle informazioni dibattimentali in relazione ai differenti profili di utenza (magistrati, avvocati, cancellieri); fornire strumenti per una efficace e sicura consultazione ed elaborazione integrata delle informazioni archiviate attraverso un catalogo elettronico e con ricerca full-text sugli atti tramite un Motore di Information Retrieval; supportare una efficiente esecuzione dei processi di generazione e gestione delle informazioni.

Nel corso del 2009 è stata collaudata una nuova infrastruttura del sistema che da locale è diventata distrettuale. In tal modo si è reso possibili per la Corte di Appello di

visionare i contenuti immessi nel SIDiP durante il primo grado, inoltre diventa possibile la condivisione di diversi dati interessanti a livello distrettuale.

## *2.2 DIGIT a Cremona*

Un secondo sistema informativo automatizzato sviluppato per il dibattimento penale è Digit con la sue evoluzione di Digit Connect e Digit 2.0. Digit è stato sviluppato a partire dal 2003 in un contesto locale (il Tribunale di Cremona) con un approccio dal basso (bottom-up).

All'origine dello sviluppo di Digit è l'esigenza di realizzare un servizio di produzione di copie digitali per i difensori da rendere disponibili al momento del passaggio dei fascicoli all'udienza preliminare, cioè del momento in cui la difesa può accedere liberamente a tutti gli atti di indagine.

I vantaggi della digitalizzazione del fascicolo pre-dibattimentale si sono presto mostrati ben maggiori di un più rapido ed economico rilascio di copie. La maggiore capacità di selezionare e estrapolare le informazioni contenute negli atti attraverso semplici strumenti di ricerca si è rivelato il vero valore aggiunto per tutte le parti processuali. In altre parole la migliore capacità di gestire l'informazione non strutturata generata nel processo penale è il miglior prodotto di DIGIT. I maggiori benefici sono avvertiti dalla parti private (imputato, persona offesa, parte civile) e dai loro difensori che possono accedere in modo più completo e veloce agli atti favorendo una effettiva parità processuale tra accusa e difesa nel processo.

Dal punto di vista tecnologico Digit utilizza per la digitalizzazione degli atti il formato PDF che è supportato da qualsiasi piattaforma, commerciale o open source.

Al PDF sono associati sistemi di ricerca per segnalibri, full text ed indicizzazione incorporata e i sistemi di sicurezza di Adobe Policy Server. E' possibile utilizzare la firma digitale direttamente sui documenti PDF. Sfruttando questa potenzialità Digit è stato utilizzato anche per creare un archivio digitale delle sentenze del Tribunale di Cremona.

Dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro la digitalizzazione dei documenti cartacei viene eseguita dal personale dell'amministrazione al momento dell'arrivo nella Cancelleria della Sezione GIP-GUP del Tribunale di Cremona, del fascicolo cartaceo creato dal Pubblico ministero nella fase delle indagini. L'ufficio Digit, dotato di adeguati strumenti HW e SW e collegamenti in fibra ottica, acquisisce tutti gli atti analogici attraverso uno scanner. Tramite un book builder viene generato il fascicolo digitale, in formato PDF, che conserva la piena familiarità con il documento cartaceo e rispetta i criteri di impaginazione cronologica del documento originale. L'operatore inserisce i segnalibri che consentono successivamente di "navigare" all'interno del fascicolo digitale. Il fascicolo digitale viene sottoposto a un riconoscimento OCR, e quindi inserito in una apposita directory sulla rete LAN del Tribunale. Il fascicolo, in questo formato, è visibile attraverso un reader - Adobe Reader 6.0 e successivi. Il fascicolo digitale così creato viene progressivamente aggiornato man mano durante lo svolgimento del processo.

Una seconda stazione di dematerializzazione di fascicoli cartacei è stata creata nel carcere cittadino ed è gestita da una cooperativa formata dagli stessi detenuti, ma si occupa esclusivamente di digitalizzare atti processuali ormai conclusi per il loro rilievo storico.

A partire dal 2007 Digit si è evoluto in Digit Connect per passare dalla sola digitalizzazione degli atti alla connessione in linea delle parti processuali. Attraverso un sistema di Web conferencing su tecnologia Adobe (Acrobat Connect) Digit Connect offre la tecnologia per realizzare un processo giudiziario online, senza il trasferimento del detenuto né di nessuna delle parti. Digit Connect intende assicurare la completa partecipazione dei soggetti a distanza, consentendo collegamenti audio - video, chat, condivisioni e produzioni contestuali di documenti, verifica online dell'attività del cancelliere, sottoscrizione di atti, verbali con firma digitale, in un unico contesto di stanza - udienza telematica. Il tutto sfruttando il Web, con costi irrisori per le parti interessate, con sistemi di autenticazione e trasmissione protetti. Il progetto è ancora in fase di test attraverso sessioni operative volte a verificare la affidabilità delle connessioni e la qualità delle registrazioni.

Da aprile 2009 è partita la più recente fase di sviluppo del progetto. Con Digit 2.0. si intende estendere l'impiego degli strumenti di Web Conference alla fase dibattimentale del processo.

### ***2.3 Un confronto tra i sistemi in uso per il dibattimento***

A partire dagli anni 80 del secolo passato, l'introduzione delle ICT nell'amministrazione della giustizia in Italia come nel resto d'Europa, è avvenuta seguendo una spinta propulsiva proveniente dal basso. In questa prima fase esplorativa si è proceduto grazie all'intervento di singole persone o gruppi di persone particolarmente entusiasti dell'uso delle ICT. Nelle singole realtà locali sono stati sviluppati programmi per specifiche iniziative giudiziarie, ricorrendo a fornitori

locali e utilizzando scarse risorse finanziarie. I prodotti così sviluppati erano molto frammentati e disomogenei e non potevano essere facilmente riutilizzati in contesti diversi. Inoltre essi erano fortemente legati alla presenza nell'ufficio dei loro sviluppatori e spesso venivano abbandonati quando l'individuo/i che ne aveva promosso l'adozione veniva trasferito.

A partire dall'inizio degli anni 90 si è presa coscienza della necessità di creare una autorità centralizzata dotata di elevate competenza tecniche per portare avanti un approccio sistemico nell'introduzione delle ICT nel mondo della giustizia. Si è affermata la necessità di definire regole e standard tecnici, di pianificare gli interventi attraverso piani di informatizzazione pluriennale, di creare una infrastruttura di rete condivisa, di migliorare i prodotti seguendo un approccio progettuale che garantisca la perfetta rispondenza degli applicativi ai requisiti legislativi (e la possibilità di aggiornamento in caso di modifiche normative) e il loro utilizzo in tutti gli Uffici giudiziari.

L'evoluzione storica tratteggiata non implica, tuttavia, che i due modelli di sviluppo siano assolutamente incompatibili. In limitata misura ancor oggi in Italia accanto a progetti sviluppati con un approccio top-down sono presenti alcune esperienze di progettazione bottom-up. Lo sviluppo di progetti in sede locale se da un lato presenta rischi di inutili duplicazioni e dispersione di risorse, può rivelarsi una via efficace e non troppo onerosa per evidenziare nuovi bisogni che emergono tra gli utenti, o la loro capacità di maneggiare soluzioni tecnologiche innovative. Un efficace ma disponibile governo delle spinte "indipendentiste" della periferia da parte

dell'amministrazione centrale (per altro già previsto dalla legislazione italiana) può ridurre i rischi e mettere a profitto le potenzialità positive.

I due esempi di sistemi di eCM presentati sono un perfetto esempio di queste diverse genesi progettuali.

SIDiP è frutto di un tipico approccio gerarchico (hierarchical top-down approach). Come si è già detto SIDiP è il prodotto finale del progetto di ricerca "*Electronic Court: judicial IT-based management*" brevemente "*e-Court*" che era volto da un lato a sviluppare le infrastrutture tecnologiche in grado di acquisire, archiviare e mettere in relazione i materiali prodotti nel processo penale nei loro formati originali (testo, audio e video), dall'altro a fornire un punto di accesso a questi contenuti a tutti i soggetti legittimati interni ed esterni all'amministrazione della giustizia. In sostanza con SIDiP il Ministero della Giustizia italiano ha ingegnerizzato e dispiegato il prototipo messo a punto con e-Court, con l'apporto della società Project Automation spa (già partner del progetto di ricerca europeo).

Digit, viceversa, è stato sviluppato con un approccio dal basso (bottom-up) all'interno di un singolo Ufficio giudiziario, il Tribunale di Cremona, con un intento estremamente pragmatico ed in presenza di un budget finanziario destinato alla sperimentazione molto limitato.

Il primo passo della progettazione è stata la rilevazione preliminare dei bisogni degli utenti con la somministrazione di un questionario a circa 200 soggetti rappresentativi delle diverse figure processuali.

La scelta della tecnologia è stata operata considerando l'offerta ritenuta migliore sul mercato senza necessità di personalizzazione. Si è cercata una soluzione commerciale

per inserirla nel ciclo produttivo del servizio giustizia sino alla sua naturale obsolescenza, cioè lasciando la porta aperta alle evoluzioni commerciali in grado di assicurare migliori performance.

Per portare avanti il progetto è stata costituita una partecipazione fra enti pubblici (Tribunale di Cremona, Fondazione Politecnico di Milano, la sede di Cremona del Politecnico di Milano) e imprenditoria privata (Adobe System Italia, Aemcom il provider cittadino per la connessione a banda larga, Cesvin). I partner privati hanno aderito perché non si richiedeva loro di sopportare costi o prestazioni di “customizzazione”; al contrario si offriva loro la possibilità di sperimentare la propria soluzione commerciale in un contesto complesso. Inoltre l’apporto fornito dai privati nella fase di sperimentazione otteneva un ritorno spendibile con profitto con clienti successivi, creando un innegabile e immediato ritorno in termini di marketing.

La differenza tecnologica principale tra i due applicativi, dunque, è rappresentata dall’essere SIDiP un software proprietario sviluppato su misura per il processo “aziendale” cui è destinato, mentre Digit Connect utilizza un software disponibile sul mercato senza alcuna personalizzazione. Entrambi gli applicativi adottano il formato PDF per i documenti digitali o digitalizzati, per entrambi l’accesso ai documenti è possibile tramite un portale web.

Il sistema SIDiP inizialmente installato in ciascun dei Tribunale dove è in uso e dunque con repository documentale locale è stato poi portato su piattaforme distrettuali. Digit Connect è ovviamente locale perché in uso, come già detto, nel solo Tribunale di Cremona.

Malgrado figli di un approccio diverso SIDiP e Digit hanno trovato un punto di integrazione. SIDiP è stato integrato con il sistema Digit per la sperimentata capacità di conversione in formato digitale degli atti processuali nati su supporto cartaceo di quest'ultimo. Attraverso Digit sono stati digitalizzati in formato PDF/A gli atti di processi penali rilevanti per la storia italiana quali il processo per la strage di Piazza Fontana a Milano o il processo per la strage di Piazza della Loggia a Brescia. La ricerca degli atti digitalizzati avviene attraverso il motore di information retrieval di SIDiP.

#### *2.4 L'architettura futura: le regole tecniche dal processo civile al penale*

SIDiP rappresenta la frontiera più avanzata dell'utilizzo delle ICT nel dibattito penale in Italia, ma l'amministrazione della giustizia ha in progetto una sua re-ingegnerizzazione e una integrazione con altri sistemi applicativi.

E' stato sviluppato un complesso progetto per arrivare ad una piattaforma informativa unitaria comune per il processo penale e per il processo civile, al fine di migliorare l'efficienza della macchina giudiziaria (con l'obiettivo primario di ridurre la durata del processo) e ottenere contemporaneamente significativi risparmi di spesa.

Già da qualche tempo<sup>167</sup> era emersa nell'amministrazione la consapevolezza che nessun applicativo sviluppato per una determinata fase processuale può continuare ad esistere come entità autonoma, ma deve essere collegato agli applicativi diffusi

---

<sup>167</sup> Si cita, per tutti, il documento "SIGI Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato" predisposta al principio del 2008 dal Sottosegretario alla Giustizia, Senatore .Alberto Maritati, disponibile all'indirizzo [http://www.foroeuropeo.it/attualita/2008\\_processo\\_telematico.pdf](http://www.foroeuropeo.it/attualita/2008_processo_telematico.pdf)

per le altre fasi del processo e per i gradi successivi di giudizio. Si era cioè iniziato a pensare ad un applicativo Enterprise Resource Planning (ERP) in grado di creare una comunicazione tra i singoli applicativi già sviluppati.

Accanto alla realizzazione di una completa interoperabilità tra i diversi sistemi che copra l'intera catena del valore del processo penale di cui si è detto, bisogna sviluppare anche un sistema informativo che sia in grado di rendere contemporaneamente disponibili dati strutturati e di fornire un sistema efficiente di ricerca di informazioni non strutturate. Si tratta, infine, di mettere a disposizione sia dei soggetti istituzionali che delle parti private (indagati, loro difensori, parti civili, consulenti e periti) tutte le informazioni e solo quelle cui è garantito a ciascuno di loro l'accesso in forza del diritto processuale. Tutto questo senza trascurare le difficoltà generate dalla necessità di garantire in ogni momento la disponibilità e l'integrità dei dati, la sicurezza delle comunicazioni, la privacy delle persone coinvolte (in particolare le vittime del reato), la conservazione nel tempo.

Un primo passo in questa direzione era già stato compiuto durante l'ultimo Governo Prodi con la progettazione di un Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato (SIGI), rimasto tuttavia in fase di pianificazione<sup>168</sup>. I principali benefici che l'amministrazione si proponeva di conseguire con la creazione di un unico sistema integrato erano: 1) assenza di duplicazioni dei dati tra le diverse applicazioni evitando così i noti problemi di discordanza e disallineamento degli aggiornamenti, che nel tempo portano ad un abbattimento della qualità dell'informazione con un

---

<sup>168</sup> Si rinvia alla relazione del Sottosegretario alla Giustizia, Sen. Alberto Maritati, "SIGI - Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato", citato in bibliografia, pp. 8-15.

conseguente degrado dell'affidabilità dei sistemi; 2) riduzione del numero delle banche dati da gestire, cui fare manutenzione e assistenza con evidenti benefici in termini di costi di gestione ma soprattutto di sicurezza; 3) ampliamento della qualità e dell'integrazione dell'informazione per offrire agli utenti una reale visione d'insieme sull'intero patrimonio informativo del processo.

Oggi l'amministrazione intende razionalizzare i propri sistemi informativi e realizzare, come già accennato, un unico sistema funzionale integrato di gestione documentale comune sia al processo civile che al processo penale. Il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione in data 18 settembre 2009 ha approvato la rimodulazione di risorse assegnate alla DigitPA per collaborazioni con le Pubbliche amministrazioni e, in particolare, il progetto denominato "Miglioramento dei servizi dei Tribunali", per la riduzione dei tempi di comunicazione tra cancellieri/uffici giudiziari e professionisti, articolato su tre aree di intervento di cui una, appunto, è destinata a sviluppare il nuovo sistema documentale<sup>169</sup>.

La piattaforma documentale rappresenterà il livello unico di raccolta, censimento e digitalizzazione di tutti i flussi documentali per mettere a disposizione delle applicazioni richiedenti una serie di servizi (inserimento documenti, ricerca documenti, crittografia, conservazione sostitutiva ecc.) in ottica di Service Oriented Architecture (SOA)<sup>170</sup>. Pertanto è necessario intervenire sui singoli sistemi già in

---

<sup>169</sup> Per un approfondimento si rinvia a S. Aprile, citato, pag. 64.

<sup>170</sup> L'architettura orientata al servizio è un'architettura software che supporta l'utilizzo di servizi Web per garantire l'interoperabilità tra diversi sistemi. La SOA consente l'utilizzo di singole applicazioni come componenti di un unico processo per soddisfare le richieste degli utenti in modo integrato e trasparente.

esercizio per arrivare alla sostituzione dell'attuale piattaforma documentale proprietaria con l'unica piattaforma di servizi documentali.

Nella reingegnerizzazione e integrazione degli applicativi in uso nel settore penale si è scelto di creare due aree applicative separate che rispecchino la dicotomia che esiste nel diritto processuale penale italiano tra la fase di indagine preliminare che è coperta dal segreto istruttorio e la fase dibattimentale. Il Sistema Penale Privato integrerà gli applicativi sviluppati per la fase delle indagini, il Sistema Penale Pubblico integrerà l'applicativo del dibattimento (SIDiP) e dell'esecuzione penale.

La scalabilità della soluzione in termini di dislocazione geografica consentirà di dispiegare la piattaforma documentale per il Sistema Penale Privato su base locale presso ciascuna Procura della Repubblica per assicurare le esigenze di protezione fisica oltre che logica previste dalla legge processuale penale. Il Sistema Penale Pubblico, invece, sarà dispiegato presso poli informatici a livello inter-distrettuale (con notevoli economie di scala). La scelta è volta a mantenere la compatibilità del sistema tecnologico con le norme del codice di procedura penale. Alla fine della fase d'indagine il fascicolo ed i metadati ad esso associati verranno riversati nel polo di riferimento.

Un ultimo aspetto del sistema di gestione documentale integrata deve essere ricordato per la rilevante novità che introduce nei progetti di sviluppo per il settore della giustizia in Italia. La piattaforma documentale utilizzata è stata ottenuta in riuso applicativo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Naturalmente la piattaforma è stata personalizzata secondo le esigenze del dominio applicativo del Ministero della Giustizia. La scelta del riuso di un programma informatico di

proprietà di un altro Ministero appare perfettamente rispondente a quanto previsto dall'articolo 69 del Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82) per tutta pubblica amministrazione italiana. La scelta del riuso applicativo consente di comprimere i tempi di realizzazione del sistema informativo unico e di realizzare significative economie di scala.

### 3. LA VIDEOCONFERENZA

#### *3.1. definizione e impatto sul processo penale*

La videoconferenza è un sistema che, utilizzando diverse possibili tecnologie di telecomunicazione, consente l'interazione in tempo reale tra persone fisicamente dislocate in luoghi lontani o, più genericamente, in luoghi tali da non consentire un contatto audiovisivo diretto. Essa permette di trasmettere suoni (audio) e immagini (video), nonché di scambiare dati, visualizzare e lavorare contemporaneamente su documenti, mostrare filmati: in altre parole essa consente incontri virtuali allo scopo di ridurre i costi che deriverebbero dagli spostamenti reali dei soggetti che vi partecipano.

Come tutti gli strumenti tecnologici la videoconferenza può avere diversi utilizzatori e diverse applicazioni. La sua diffusione, iniziata tra gli operatori economici, è oggi vasta anche nella pubblica amministrazione dove viene utilizzata, ad esempio, in contesti di formazione a distanza o per le sessioni di organi collegiali.

Le prime esperienze di videoconferenza nel settore della giustizia furono condotte negli Stati Uniti d'America all'inizio degli anni ottanta del secolo passato<sup>171</sup> per diffondersi poi rapidamente negli altri paesi occidentali. E' proprio nel processo penale, piuttosto che nella giurisdizione civile, che se ne è avuto l'utilizzo più consistente<sup>172</sup>.

L'utilizzo della videoconferenza nel processo penale consente, come in altri settori pubblici o privati, consistenti risparmi di spesa perché elimina alla radice le spese di spostamento. Spese che nel processo penale tendono ad essere piuttosto sostenute stante l'alta frequenza dei trasferimenti e, in taluni casi, la loro complessità operativa per la presenza di soggetti altamente pericolosi o viceversa di soggetti la cui incolumità fisica sia fortemente a rischio.

Altri benefici, invece, sono specifici del processo penale. Con la videoconferenza, infatti, si possono rimuovere ostacoli fisici o psicologici all'intervento in giudizio di soggetti deboli, primi fra tutti le vittime di minore età, per i quali l'incontro con l'autore del reato può rivelarsi un nuovo trauma che si aggiunge alle sofferenze già patite. Si può inoltre tutelare dalla intimidatoria presenza in aula dell'imputato quei soggetti che, avendo scelto di collaborare con la giustizia, possono essere più esposti a timori ritorsivi, salvaguardando in tal maniera l'attendibilità della deposizione.

Ancora, l'utilizzo della videoconferenza abbatte la durata degli spostamenti e le connesse dilazioni nella frequenza delle udienze, dilazione particolarmente evidente

---

<sup>171</sup> D. Curtotti Nappi "Il processo penale in videoconferenza: profili comparatistici", citato in bibliografia, p. 989.

<sup>172</sup> A. Hietanen "The use of ICT in proceedings: Videoconferencing", citato in bibliografia, p. 2

quando a carico dello stesso soggetto si celebrino più processi in sedi geograficamente distanti. Si determinano così risparmi di tempo che giovano alla speditezza del procedimento.

Infine non è mancato chi ha sostenuto<sup>173</sup> che la videoconferenza migliora la percezione e la memoria di quanto accade nel processo perché *“permette al giudice e alle parti di concentrare con maggiore intensità l’attenzione sulla mimica del volto di chi depone nella postazione remota”*.

Sul fronte opposto le posizioni critiche sull’utilizzo della videoconferenza danno massimo peso alla circostanza che la partecipazione al dibattimento da una postazione remota resta irrimediabilmente diversa dalla presenza fisica nell’aula di udienza. Si è sostenuto che essa impedisce la piena percezione sensoriale di tutto ciò che nell’aula avviene e limita la tempestiva reazione fino a compromettere i caratteri basilari dell’udienza dibattimentale: l’oralità, l’immediatezza e la concentrazione, e a pregiudicare il diritto di difesa<sup>174</sup>.

Nel caso in cui la videoconferenza sia utilizzata per l’esame di testimoni essa potrebbe impedire il regolare svolgimento dell’esame incrociato con ciò condizionando anche il corretto esercizio del diritto alla prova che è estrinsecazione concreta del diritto di difesa.

Le maggiori resistenze, tuttavia, si sono generate nelle ipotesi in cui la videoconferenza sia utilizzata per assicurare la partecipazione al giudizio

---

<sup>173</sup> G. P. Voena *“L’esame a distanza”*, in bibliografia, p. 118

<sup>174</sup> D. Curtotti Nappi *“I collegamenti audiovisivi nel processo penale”*, 2006, citato in bibliografia, p. 285.

dell'imputato, si è parlato di una vera e propria *capitis deminutio* dello stesso <sup>175</sup>. La partecipazione a distanza, infatti, potrebbe determinare la compressione del diritto di difesa dell'imputato nel suo nucleo fondamentale di diritto di assistere al processo, presupposto essenziale per la realizzazione del contraddittorio<sup>176</sup>.

Diritto di difesa che viene considerato<sup>177</sup> nella duplice accezione sia di diritto di autodifesa, ossia di possibilità di partecipazione attiva dell'imputato alle dinamiche processuali, che di difesa tecnica ad opera del difensore di cui si teme una compressione per mancanza di riservatezza (quando non una vera e propria intercettazione) nelle comunicazioni tra l'imputato e il suo legale.

Il primato della presenza fisica dell'imputato al processo è uno dei pilastri su cui si fonda l'intera legittimità del giudizio, e la partecipazione a distanza resta una situazione a carattere eccezionale agganciata al verificarsi di condizioni tassative e predeterminate. Il legislatore, infatti, accetta di sacrificare il diritto dell'imputato ad essere presente in aula in ragione di un prevalente interesse della collettività (incolumità e sicurezza pubblica, durata ragionevole dei giudizi, risparmi di risorse la cui importanza non è trascurabile in tempi di crisi economica).

Oggi tuttavia, decorso ormai un ventennio da quando la videoconferenza è stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento, l'utilizzo di impianti di telecomunicazione viepiù sofisticati ha migliorato a tal punto la qualità della presenza virtuale da rendere meno grave il sacrificio dell'imputato e, dunque,

---

<sup>175</sup> C. Conti, "Partecipazione e presenza dell'imputato nel processo penale: questione terminologica o interessi contrapposti da bilanciare?", citato in bibliografia, p. 83

<sup>176</sup> Per tutti si veda A. Melchionda "Dibattimento a distanza", citato in bibliografia, p. 187

<sup>177</sup> D. Curtotti Nappi, "I collegamenti audiovisivi nel processo penale", citato, p. 346

facilitato l'accettazione dell'equivalenza legislativa tra presenza fisica in aula e partecipazione da una postazione remota.

Resta da dire, infine, che le molte riflessioni che hanno accompagnato l'introduzione della videoconferenza nel giudizio penale sono particolarmente apprezzabili per chi studia il cammino verso il "processo penale telematico". Infatti per molti ordinamenti, tra cui quello italiano, è stata una delle prime occasioni in cui si sono utilizzate le nuove tecnologie nel processo penale con impatto diretto e consistente sul rito, tanto da rendere necessarie preventive modifiche al diritto processuale penale. Tali interessanti riflessioni, elaborate sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, finiscono per disegnare indirettamente un quadro delle modalità con cui gli operatori del processo penale rielaborano dogmaticamente e valorizzano l'uso dei nuovi strumenti tecnologici.

### *3.2 evoluzione normativa in Italia*

In Italia oggi sono tre gli istituti previsti dal codice di procedura penale che consentono di superare l'unità di luogo nel quale si svolge normalmente il dibattimento: la partecipazione al dibattimento a distanza, l'esame a distanza e l'audizione di testimoni o periti che si trovano all'estero.

Le finalità perseguite dai tre istituti, sebbene affini, non possono dirsi coincidenti, ma indubitabilmente condividono l'utilizzo del medesimo mezzo tecnologico. Per tale ragione saranno analizzate insieme in questo contesto.

La prima previsione normativa della videoconferenza nel giudizio è contenuta nell'articolo 7, comma 2°, del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306 "Modifiche urgenti al

*nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*<sup>178</sup> che introduce l'articolo 147 bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale<sup>179</sup> oggi rubricato "*Esame delle persone che collaborano con la giustizia*". In tale articolo si prevede che ove siano disponibili strumenti tecnici idonei a consentire il collegamento audiovisivo (non si parla ancora di videoconferenza) l'esame in dibattimento delle persone ammesse, in base alla legge, a programmi o misure di protezione, può avvenire a distanza secondo modalità tali da assicurare la contestuale visibilità delle persone presenti nel luogo ove la persona sottoposta all'esame si trova.

La ratio che sorregge questo istituto è chiaramente quella della protezione dell'incolumità fisica dei collaboratori di giustizia (e delle forze dell'ordine incaricate della loro protezione) che in quegli anni, per la prima volta, stavano consentendo allo Stato di raggiungere risultati davvero significativi nella lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Il dibattimento infatti si era rivelato il momento di maggiore esposizione al pericolo, anche perché spesso era il momento per esercitare sui "pentiti" la più forte capacità intimidatoria intesa a limitare la loro capacità di testimoniare.

---

<sup>178</sup> Pubblicato in GU 8 giugno 1992 n. 139. Il Decreto legge fu convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 1992, n. 356 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*" Pubblicato in GU 7 agosto 1992 n. 185.

<sup>179</sup> Decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 271 pubblicato in GU 5 agosto 1989 n.182, Supplemento Ordinario n. 57

Con il collegamento in videoconferenza il luogo ove si trova il collaboratore di giustizia diventa un'aula accessoria<sup>180</sup> rispetto all'aula principale che ospita la Corte. Altri hanno preferito utilizzare per la sala collegata l'espressione "pertinenza" (o "propaggine") dell'aula giudiziaria<sup>181</sup>.

Per garantire anche in tale seconda aula il presidio delle garanzie processuali il legislatore prevede la presenza di un ausiliario del giudice, o altro pubblico ufficiale autorizzato, con il compito di attestare l'identità del collaboratore e di dare atto delle cautele adottate per assicurare la genuinità dell'esame.

Lo scarno testo all'articolo 147 bis disp. att. introdotto nel 1992 viene sostituito dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11 *"Disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, nonché modifica della competenza sui reclami in tema di articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario"*<sup>182</sup> che introduce una disciplina molto più articolata e completa dell'esame dei collaboratori di giustizia, anche se sottoposti a misure di protezione urgenti o provvisorie, cui si affianca quello degli imputati di reato connesso.

La novella del 1998 in primo luogo modifica le ipotesi in cui assumere l'esame in videoconferenza. L'utilizzo è oggi obbligatorio se i collaboratori sono esaminati nell'ambito di un processo per criminalità mafiosa o terroristica, se la persona da esaminare ha cambiato le generalità (in tal caso il volto non deve essere visibile)<sup>183</sup>, se un imputato accusato dei predetti delitti, anche quando non collaboratore, deve

---

<sup>180</sup> A. Melchionda, citato, p. 193

<sup>181</sup> G. Dalia *"Riesame in videoconferenza e termini di notifica"*, citato in bibliografia, p. 371

<sup>182</sup> Pubblicata in GU del 6 febbraio 1998 n.30

<sup>183</sup> Decreto di cambiamento delle generalità previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119.

essere ascoltato in un processo per reati della stessa specie connessi al proprio. L'utilizzo della videoconferenza è invece facoltativo, ma può essere disposto solo su richiesta di parte, se il dichiarante è già stato esaminato in un incidente probatorio o in altro procedimento e viene disposta una nuova assunzione della stessa prova, se comunque vi sono gravi difficoltà ad assicurare la presenza della persona da esaminare. Nelle ipotesi facoltative, di cui la seconda nella sua genericità rappresenta una norma di chiusura, la videoconferenza sembra soddisfare più esigenze di speditezza processuale che di protezione dell'incolumità del collaboratore.

La novella del 1998, inoltre, introduce garanzie difensive per il collaboratore che viene escusso a distanza mutuandole *per relationem* dell'articolo 146 bis, inoltre specifica meglio il ruolo dell'ausiliario e introduce l'obbligo di verbalizzazione delle operazioni da questi compiute. Infine si introduce l'articolo 147 ter "*Ricognizione in dibattimento delle persone che collaborano con la giustizia*" che viceversa disciplina le ipotesi in cui non si procede alla videoconferenza perché è indispensabile la presenza fisica in aula del collaboratore di giustizia.

Una ulteriore modifica dell'articolo 147 bis è stata introdotta dall'articolo 11 della legge 13 agosto 2010, n. 136 "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*"<sup>184</sup> che ha esteso la possibilità di impiego della videoconferenza a tutti i soggetti ammessi, provvisoriamente o definitivamente, alla misure di protezione quale che sia il reato per cui si procede.

---

<sup>184</sup> Pubblicata in GU del 23 agosto 2010 n.196.

Il secondo istituto del nostro ordinamento positivo che prevede l'utilizzo della videoconferenza è disciplinato dall'articolo 146 bis delle disp. att. c.p.p., rubricato "*Partecipazione al dibattimento a distanza*". Introdotto dall'articolo 2 della legge 7 gennaio 1998 n. 11 per estendere all'imputato la possibilità di partecipare al dibattimento a distanza<sup>185</sup>, tale articolo regola oggi in modo organico il collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il luogo di detenzione dell'imputato.

La ratio di questa norma è quello di ridurre l'elevato numero di traduzioni<sup>186</sup> degli imputati, in particolar modo di quelli sottoposti contemporaneamente a più giudizi in luoghi diversi<sup>187</sup>, consentendo da un lato una più celere celebrazione dei processi e dall'altro il risparmio delle risorse economiche necessarie ai trasferimenti, nonché di ridurre i pericoli per la sicurezza degli agenti di scorta.

L'area di operatività obbligatoria della partecipazione a distanza, stabilita nel comma 1° dell'articolo in esame, è delimitata da condizioni soggettive e oggettive<sup>188</sup>. Quanto alle prime si stabilisce, in modo chiaro e tassativo, che le persone che devono partecipare al dibattimento mediante video collegamento sono gli imputati per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico o assimilato che siano detenuti in carcere. Quanto alle condizioni oggettive esse sono indicate in modo più generico

---

<sup>185</sup> L'istituto era stato inizialmente introdotto con efficacia temporanea sino al termine del 31 dicembre 2000, stante la sua eccezionalità e la necessità di testare la tenuta, termine poi prorogato di altri due anni (e dunque sino al 31 dicembre 2002) dall'articolo 12 del decreto legge 24 novembre 2000 n. 341. L'articolo 3 dalla legge 23 dicembre 2002 n. 279 ha reso l'ingresso dell'istituto definitivo.

<sup>186</sup> Nel mondo giudiziario con il termine "traduzione" si intende il trasferimento dei detenuti.

<sup>187</sup> Nelle cronache giudiziarie era invalso l'uso del termine "turismo giudiziario" per riferirsi proprio al gran numero di imputati per delitti di mafia che utilizzavano il loro diritto di essere presenti in aula per muoversi tra i diversi penitenziari italiani e mantenere contatti con gli altri affiliati all'associazione.

<sup>188</sup> Per un'approfondita disamina si rinvia a A. Melchionda "*Dibattimento a distanza*", citato, pp. 187 - 189

lasciando un certo margine alla valutazione del caso concreto. Si ricorrerà alla videoconferenza in primo luogo se sussistano gravi ragioni di sicurezza e ordine pubblico ed in secondo luogo se il dibattimento sia di particolare complessità e prevedibilmente di non sollecita trattazione e conclusione.

L'articolo 15 del decreto legge 24 novembre 2000, n. 341 *“Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia”*<sup>189</sup> ha modificato l'area di operatività della videoconferenza per gli imputati per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico o assimilato che siano sottoposti al regime carcerario di cui all'articolo 41 bis ordinamento penitenziario<sup>190</sup> disponendo che per essi non deve sussistere nessun'altra condizione oltre quella soggettiva di essere destinatari dello speciale regime penitenziario.

Fortemente dettagliata è nell'articolo 146 bis la disciplina delle condizioni operative, cui sono dedicati i commi dal 3° al 6°. È da sottolineare la modalità scelta dal legislatore per regolare l'aspetto tecnologico: con una tecnica legislativa particolarmente opportuna quando si debba disciplinare l'utilizzo delle ICT, il comma 3° usa una formula generica per indicare gli apparati *“e' attivato un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il luogo della custodia”*, fornendo un esempio di piena neutralità tecnologica. Viceversa con tre pregnanti aggettivi si definiscono le condizioni di svolgimento della videoconferenza che il collegamento deve necessariamente garantire *“assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità*

---

<sup>189</sup> Pubblicato in GU del 24 novembre 2000 n.275. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla Legge 19 gennaio 2001, n. 4 pubblicata in GU 20 gennaio 2001, n.16.

<sup>190</sup> L'articolo 41 bis, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 e le sue successive modificazioni introducono misure restrittive di particolare rigore nel regime carcerario dei soggetti condannati per reati di criminalità organizzata di stampo mafioso.

*delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto*". In tal modo si lascia campo libero all'introduzione di mezzi tecnologici sempre più evoluti che possano meglio (e più economicamente) soddisfare le tre condizioni poste dal legislatore.

La menzione della contestualità è necessaria per escludere ogni sorta di differimento temporale, la reciprocità garantisce il coinvolgimento di tutte le persone collegate, l'effettività mira ad escludere ogni limitazione tecnologica che possa incidere sulla capacità di percezione dei partecipanti.

Sempre il 3° comma regola espressamente le ipotesi nelle quali siano più di uno gli imputati e questi si trovino in luoghi detentivi diversi. Per tali casi il sistema dovrà garantire la perfetta video audizione di tutti con l'aula principale e tra loro. Si tratta della c.d. multivideoconferenza per la quale sono necessari mezzi tecnologici più sofisticati, ma che non presenta profili giuridici in alcun modo diversi dal video collegamento con un'unica aula accessoria.

Il 4° comma introduce una importante garanzia difensiva che connota come particolarmente attento alla tutela del diritto di difesa il nostro sistema rispetto a quello di altri Paesi. *In primis* al difensore viene lasciata la possibilità di scegliere in quale luogo (aula principale o aula collegata) essere presente, ma gli viene anche riconosciuta la facoltà di nominare uno o più "sostituti" (se il difensore ha più assistiti in aule accessorie diverse) che siano presenti dove egli non è. Non di veri sostituti si tratta perché la loro presenza non è alternativa a quella del difensore principale bensì contemporanea in una sorta di compresenza funzionale. Al difensore, al sostituto se presente e all'indagato deve essere garantito mediante

strumenti tecnologici idonei (che ancora una volta molto opportunamente non vengono individuati precisandone invece con chiarezza la funzione) di potersi consultare riservatamente.

Il 6° comma regola la presenza dell'ausiliario (che può essere sostituito da un ufficiale di polizia giudiziaria nei momenti in cui non si svolge l'esame) con funzioni analoghe a quelle già indicate a proposito dell'articolo 147 bis.

Le disposizioni dell'articolo 146 bis disp. att. sulla partecipazione a distanza si applicano anche al procedimento in camera di consiglio (articolo 45 bis disp. att.) e al giudizio abbreviato (art. 134 bis disp. att.).

La terza ipotesi di utilizzo della videoconferenza regolata dal codice di procedura penale è inserita nel titolo undicesimo sulla cooperazione giudiziaria internazionale perché, come si è già accennato, riguarda le ipotesi di imputati, testimoni e periti che si trovino all'estero.

L'articolo 205 ter disp. att. rubricato *“Partecipazione a distanza per l'imputato detenuto all'estero”* è stato introdotto dall'articolo 16 della legge 5 ottobre 2001 n. 367 *“Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione, fatto a Roma il 10 settembre 1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale”* 191.

---

<sup>191</sup> Pubblicata in GU del 8 ottobre 2001 n. 234.

La ratio che sorregge questo istituto è quella di migliorare la cooperazione giudiziaria nella lotta contro la criminalità organizzata assicurando una efficace e concreta protezione dei testimoni<sup>192</sup>.

La partecipazione a distanza dell'imputato detenuto all'estero può aver luogo, senza limitazioni legate ad una particolare tipologia di reati, quando non sia possibile il suo trasferimento in Italia sia per ragioni di sicurezza sia perché l'imputato non ha prestato il consenso al trasferimento. E' necessario che la videoconferenza sia prevista in accordi internazionali con il paese di detenzione e che il detenuto vi consenta (ma un suo rifiuto non permette di considerare la sua detenzione all'estero quale legittimo impedimento e non determina il rinvio del processo stesso).

In una perfetta applicazione del principio di prevalenza che nel nostro ordinamento disciplina i rapporti di cooperazione giudiziaria internazionale, la videoconferenza sarà regolata dalle norme internazionali se presenti e dalla legislazione nazionale solo con portata sussidiaria (residuale o integratrice)<sup>193</sup>. La presenza del difensore e la possibilità di colloquio riservato con il suo assistito è principio fondamentale del nostro ordinamento perciò, sempre in applicazione delle regole generali della collaborazione giudiziaria, il collegamento audiovisivo non sarà effettuato se il Paese di detenzione non è in grado di garantire tale colloquio riservato a distanza.

E' prevista, naturalmente, la presenza di un interprete quando il detenuto non conosca la lingua del Paese di detenzione ovvero del Paese in cui si celebra il giudizio.

---

<sup>192</sup> M. R. Merchetti e R. Fois "Commento all'articolo 16 della legge 367/2001", citato in bibliografia, p. 754

<sup>193</sup> Principio previsto dall'articolo 696, comma 1°, del c.p.p.

Il comma 5° estende l'utilizzo della videoconferenza anche all'audizione di un consulente o un perito che si trovino all'estero.

La videoconferenza è condotta direttamente dall'autorità giudiziaria richiedente o sotto la sua direzione. Il collegamento si realizza alla presenza dell'autorità giudiziaria dello Stato richiesto che provvede all'identificazione e a verificare la correttezza dell'esame; all'esito del collegamento essa redige un verbale che trasmetterà all'autorità richiedente.

### *3.3 pronunce giurisprudenziali*

Sulla legittimità della legislazione italiana in tema di videoconferenza si sono pronunciati sia il giudice delle leggi nazionale che la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte Costituzionale, con sentenza 22 luglio 1999 n. 342, ha dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 146 bis disp. att. c.p.p. in riferimento agli articoli 3, 10, 13, 24 e 27 Costituzione. L'intervento della Corte, sollevato da giudici di merito molto perplessi sulla possibilità che la videoconferenza riuscisse a soddisfare le esigenze difensive e partecipative così pregnanti per il dibattimento, viene costruito scindendo il concetto di presenza da quello di partecipazione al processo e affermando che è la partecipazione - garantita anche con l'audizione a distanza - a trovare tutela costituzionale, non la mera presenza fisica. La Corte Costituzionale si è successivamente pronunciata in senso conforme con le ordinanze 26 novembre 2002 n. 483 e 9 marzo 2004 n. 88.

C'è un passaggio conclusivo della sentenza n. 342/92<sup>194</sup> che merita di essere riportato integralmente perché evidenzia un approccio all'introduzione delle ICT nel processo penale scevro da pregiudizi, la cui importanza va ben oltre la sola videoconferenza. Scrive il Relatore Giuliano Vassalli: *“Un quadro di presidi, dunque, di incisività e completezza tali da rendere la normativa in questione aderente al principio sancito dall'articolo 24, comma 2, della Carta fondamentale, non potendosi certo in tale prospettiva evocare il superamento della tradizione – per di più nella specie dovuto alle innovazioni introdotte dalla evoluzione tecnologica – quale elemento in sé idoneo a perturbare equilibri e dinamiche processuali che, al contrario, rimangono nella sostanza inalterati.”*

La Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a giudicare sulla compatibilità dell'articolo 146 bis con l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si è pronunciata una prima volta con la sentenza 5 ottobre 2006 Viola c Governo italiano e poi in senso conforme con le sentenze 27 novembre 2007 Zagaria c Governo italiano e Ascitto c. Governo italiano. La Corte, pur rilevando che il diritto dell'imputato di partecipare personalmente al dibattimento, anche se non espressamente previsto dalla lettera dell'articolo 6, trova il proprio fondamento nell'oggetto e nelle finalità complessive del medesimo articolo, ha riconosciuto che la partecipazione a distanza dell'imputato al dibattimento di primo grado e d'appello, per mezzo di videoconferenza, non è di per sé contraria alle disposizioni della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si deve accertare, nel caso concreto, se

---

<sup>194</sup> La sentenza è pubblicata in Giurisprudenza Costituzionale, 1999, fascicolo 4, pp. 2686 - 2694. Il passaggio riportato è a p. 2693.

la videoconferenza sia stata disposta per una finalità legittima e se le modalità del suo svolgimento siano compatibili con il rispetto dei diritti riconosciuti alla difesa. La tutela dell'ordine pubblico, la prevenzione del crimine, la protezione del diritto alla vita alla libertà alla sicurezza dei testimoni e delle vittime dei reati, nonché l'esigenza di assicurare la ragionevole durata del processo, sono finalità che possono giustificare il ricorso alla videoconferenza. Le concrete modalità non devono determinare una posizione di svantaggio sostanziale per la difesa dell'imputato rispetto alle altre parti processuali e devono garantire l'esercizio del diritto ad un processo equo.

#### *3.4. L'esperienza operativa italiana*

A seguito dell'emanazione del citato decreto legge 8 giugno 1992 n. 306 il Ministero della Giustizia ha dovuto allestire un adeguato sistema tecnologico che potesse assicurare l'esame a distanza dei collaboratori di giustizia ammessi a programmi di protezione.

Le prime sperimentazioni hanno utilizzato un sistema di collegamento via etere che dava elevata qualità delle immagini ma comportava un elevatissimo costo delle operazioni (parecchie decine di milioni di lire all'ora) non compatibile con le risorse economiche disponibili. Il servizio veniva in concreto erogato attraverso servizi di broadcasting<sup>195</sup> del tipo utilizzato per le trasmissioni televisive che venivano forniti da reti nazionali o locali, ma talvolta anche attraverso la stesura provvisoria di un

---

<sup>195</sup> Con il termine inglese broadcasting si intende la trasmissione di informazioni da un sistema trasmittente ad un insieme di sistemi riceventi non definito a priori.

cavo coassiale televisivo. In questo primo periodo l'autorità giudiziaria inviò al Ministero appena 40 richieste di utilizzo<sup>196</sup>.

Nel febbraio 1998, con l'entrata in vigore della nuove disposizioni della Legge 11/1998 che aumentano considerevolmente il numero delle videoconferenza da effettuare, il Ministero sigla un contratto con Telecom Italia quale unico fornitore nazionale delle linee di telecomunicazione e con la società Philips per gli apparati di videoconferenza.

Il servizio viene erogato attraverso linee ISDN (Integrated Service Digital Network) ad alta velocità (fino a 384 Kbps) in fibra ottica, attivando una VPN (Virtual Private Network) per garantire la riservatezza delle comunicazioni. Inoltre le linee di telecomunicazione sono duplicate al fine di prevenire le pause, e i conseguenti ritardi, che derivano da eventuali interruzioni di rete. La spesa è decisamente più contenuta (circa 40 euro all'ora) rispetto alle prime sperimentazioni. Tuttavia la non perfetta qualità del segnale video comporta qualche inconveniente, ad esempio i gesti delle persone risultano non pienamente fluidi, si avverte un lasso di tempo apprezzabile (almeno un secondo) tra il momento in cui la domanda è formulata e quello in cui viene percepita dal destinatario.

Presso le aule dibattimentali e gli istituti di pena viene previsto: n. 1 sistema di videoconferenza; n. 1 sistema di fonia per le comunicazioni riservate tra avvocato e detenuto attraverso un certo numero di postazioni; le linee di telecomunicazione

---

<sup>196</sup> D. Carnevali *"Tecnologie per la giustizia"*, citato in bibliografia, p. 127

della rete ISDN di cui si è già detto; un presidio tecnico delle società Telecom e Philips per l'assistenza durante lo svolgimento del dibattito<sup>197</sup>.

Presso l'ufficio Centrale detenuti e Trattamento viene istituito il Servizio Multivideocomunicazione cui le autorità giudiziarie si rivolgono per attivare le videoconferenze. La comunicazione tra i vari siti è coordinata da un centro operativo con sede in Roma, attraverso il quale transitano tutte le trasmissioni perché possano raggiungere la destinazione in totale anonimato ed in assoluta riservatezza.

Il sistema introdotto nel 1998 è rimasto invariato nelle sue linee essenziali fino a tutto il 2009. In questo periodo il numero di videoconferenze effettuato è progressivamente aumentato: nel 1998 le videoconferenze effettuate sono state 3.465, nel 2009 sono state 4629<sup>198</sup>.

L'ultimo contratto con la Telecom Italia S.p.A per il servizio di multivideoconferenza (MVC) e per la migrazione su rete IP<sup>199</sup> è stato siglato il 30 dicembre 2009. Per garantire assistenza qualificata durante lo svolgimento delle sessioni di MVC e al contempo assicurare la manutenzione di tutti gli apparati accessori audio/video installati nelle aule giudiziarie e nelle sale penitenziarie è stato stipulato un separato contratto il 29 dicembre 2009<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Circolare Ministero Grazia e Giustizia, Direzione Generale Affari civili, 20 febbraio 1998 n. 505/98/U.

<sup>198</sup> F. Baldoni "Il ricorso alle ICT nel processo: la Videoconferenza" citato in bibliografia, slide n.11

<sup>199</sup> L'utilizzo della MVC basata su protocollo internet (IP) anziché sulla tecnologia telefonica tradizionale (ISDN) per ottenere benefici economici, organizzativi e di sicurezza, è stata sperimentata, tra il 2004 e il 2007, nell'ambito del progetto Secure-Justice finanziato dall'Unione europea nel sesto programma quadro di ricerca e sviluppo. Il Ministero della Giustizia italiano era uno dei partner del progetto.

<sup>200</sup> Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2012, Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia 2011, p. 166-168, disponibile all'indirizzo:

<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Testi/Allegati/00000059.pdf>.

Già sul finire del 2008 si è avviata una complessa procedura per adeguare il servizio alle nuove tecnologie, migrando progressivamente da modalità analogica (linee ISDN) a modalità digitale (rete IP), tale migrazione è oggi completata consentendo di abbattere la spesa corrente per il funzionamento delle infrastrutture di trasporto. E' evidente che tale passaggio abbia implicato la modifica delle modalità di erogazione del servizio e la modulazione di investimenti di parte capitale per l'adeguamento ed ampliamento del parco attrezzature, sia presso le aule degli uffici giudiziari che presso gli istituti penitenziari.

Il passaggio alle ICT migliora le prestazioni e consente di introdurre servizi aggiuntivi quali ad esempio la registrazione di sessioni di videoconferenza per poter essere visionate in seguito o allegate su supporto digitale agli atti del processo, e la possibilità di connettere alle videoconferenze utenti di altri domini, sempre garantendo la sicurezza.

Inoltre l'evoluzione tecnologica dovrebbe garantire anche un risparmio di spesa sul funzionamento dei medesimi servizi nel loro complesso, risparmio stimato dal Ministero della giustizia nell'ordine di circa 2.000.000 di euro su uno periodo di vigenza contrattuale pari a 18 mesi (dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011).

Nel piano di esecuzione dei lavori per il passaggio alla tecnologia digitale è stata inserita anche la realizzazione, in via sperimentale, di alcune sale con tecnologia evoluta denominata "Telepresenza", tecnologia che consente la trasmissione di dati audio - video ad alta definizione. Le sale così attrezzate sono oggi realizzate presso il Tribunale di Sorveglianza di Roma e di Napoli e presso gli istituti penitenziari di

Parma, Milano Opera e Roma Rebibbia Anche la Direzione nazionale antimafia sarà a breve dotata di tale sistema per consentire i collegamenti internazionali<sup>201</sup>.

Sul portale europeo della giustizia elettronica<sup>202</sup> sono disponibili informazioni sulle caratteristiche tecniche delle attrezzature attualmente in uso in Italia e negli altri Stati membri. Nel nostro Paese le aule di udienza di primo e secondo grado oggi dotate di sistemi di videoconferenza sono 169; sono possibili fino a 16 sessioni simultanee e in ciascuna sessione possono essere connessi fino a 30 siti remoti; ogni aula è equipaggiata di schermi multipli e di telecamere con zoom programmabile per migliorare la qualità delle riprese. Alle aule d'udienza devono aggiungersi 40 aule bunker e 130 sale dedicate in 20 istituti carcerari.

### ***3.5 Esperienze all'estero e transnazionali.***

#### **La legislazione nazionale in altri Paesi**

Come si è avuto modo di accennare nell'introduzione, la videoconferenza inizia ad essere utilizzata per la prima volta nel processo penale negli Stati Uniti d'America dove è oggi molto diffusa<sup>203</sup>. La videoconferenza è entrata in quell'ordinamento dal 1983, attraverso la legislazione dei singoli Stati dell'Unione, nei processi per reati di abuso di minore per l'audizione a distanza della vittima. Il sistema viene anche utilizzato per imputati detenuti a qualsiasi titolo per il contenimento della spesa.

---

<sup>201</sup> Comunicazioni al Parlamento del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150 in data 18 e 19 febbraio 2011.

<sup>202</sup> Il Portale è uno dei progetti realizzati nell'ambito della strategia europea per la e.justice, è in rete dal 2011 all'indirizzo: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Testi/Allegati/00000059.pdf>.

<sup>203</sup> Per un approfondimento dell'analisi comparativa si rinvia a D. Curtotti Nappi "Il processo penale in videoconferenza: profili comparatistica", citato, e alla ricca bibliografia in esso riportata.

Anche in Inghilterra, come si è già visto per l'Italia, la videoconferenza entra nel processo penale dapprima solo per i testimoni (sect. 32 del Criminal Justice Act del 1988) sia quando questi si trovino all'estero, sia quando si tratti di minorenni vittime di reati, e solo un decennio più tardi per l'imputato detenuto a prescindere dalla tipologia del reato per il quale si procede, ma solo per le udienze predibattimentali (sect. 57 del Crime and Disorder Act del 1998). La differenza sostanziale rispetto all'ordinamento italiano sta nel fatto che la videoconferenza tra l'aula di tribunale e luogo di detenzione diventa in Inghilterra - almeno per la fase predibattimentale - la norma generale e non un'eccezione tassativamente regolata. E' previsto, infatti, che essa venga disposta quando esistono le attrezzature necessarie a garantire il collegamento, e la Corte è tenuta a motivare l'eventuale decisione di non ricorrere al collegamento telematico.

Sempre nel 1998 la videoconferenza viene introdotta in Germania con una legge sulla tutela dei testimoni (incluse le vittime). L'articolo 247a StPO prevede che la videoconferenza venga disposta dal giudice, con provvedimento non impugnabile, in tutte le ipotesi in cui, nel dibattimento, vi sia pericolo di grave pregiudizio (fisico o psicologico) ovvero di intimidazione per il testimone e non vi siano altri rimedi disponibili. La norma è volta a tutelare i testimoni minorenni, ma anche persone anziane o con problemi di salute che potrebbero essere aggravati dalla partecipazione al dibattimento. Si proteggono altresì i testimoni d'accusa dalle possibili intimidazioni.

La partecipazione in videoconferenza è prevista anche per la fase delle indagini preliminari quando il testimone da esaminare possa essere posto in pericolo dalla

presenza delle altre parti processuali che hanno diritto ad assistere all'atto. Il giudice e la persona da esaminare resteranno insieme nell'aula di udienza, mentre saranno le altre parti a recarsi nella postazione remota alla quale l'esame sarà trasmesso in simultanea.

Un quadro di raffronto tra la realtà operativa dei singoli Paesi membri dell'Unione europea emerge dai questionari condotti dalla UE<sup>204</sup> in vista dell'adozione di azioni comuni per il potenziamento dell'uso della videoconferenza nei procedimenti transazionali.

Dalle risposte ai questionari è emerso che tutti i Paesi utilizzano la videoconferenza in procedimenti penali, molti la utilizzano anche nei procedimenti civili e solo alcuni anche nei procedimenti amministrativi. In tutti i paesi esistono aule d'udienza dotate di sistemi di videoconferenza e in molti il sistema è presente in altre strutture legate all'attività giudiziaria quali uffici di polizia o istituti penitenziari. Larghe concordanze si registrano poi nelle ipotesi in cui viene utilizzata la videoconferenza e una forte analogia – pur in un panorama variegato – vi è nelle scelte tecnologiche.

La presenza di un quadro nazionale relativamente omogeneo tra i diversi Stati membri è stato il punto di partenza da cui l'Unione Europea<sup>205</sup> ha iniziato la sua opera per accrescere l'utilizzo della videoconferenza nei processi per reati transfrontalieri e nei processi nazionali che presentino singoli elementi di transnazionalità (es. presenza all'estero di un testimone).

---

<sup>204</sup> I risultati dei questionari sono contenuti nei documenti n. 9573 in data 15.05.2007 e n. 6355 in data 22.02.2008

<sup>205</sup> Le attività preparatorie poi confluite in atti formali della Commissione o del Consiglio sono state condotte dal Gruppo Informatica giuridica (giustizia elettronica) attivo presso il COREPER

## Il quadro normativo internazionale

L'istituto della videoconferenza mostra grandi vantaggi anche nel campo dei rapporti di cooperazione penale tra autorità giudiziarie di diversi Paesi. E' evidente infatti che se la videoconferenza è in grado di ridurre i disagi ed i costi dello spostamento sul territorio nazionale, tali vantaggi saranno ancora maggiori in un ambiti territoriali più vasti quali quelli di Stati diversi. Ma essa può consentire di superare anche ostacoli di varia natura (primi fra tutti quelli giuridici) che in determinate situazioni non permettono il trasferimento temporaneo di persone che si trovano all'estero e la cui presenza sia necessaria per il giudizio penale nazionale.

L'istituto giuridico di diritto internazionale al quale deve essere ricondotta le videoconferenze con l'estero è quello delle rogatorie. Si è anche affermato in questo senso che la videoconferenza rappresenti un rogatoria di nuovo tipo o "a distanza ravvicinata" perché accresce la possibilità per l'autorità giudiziaria rogante di avere un ruolo propulsivo nella formazione della prova senza dover più delegare in toto l'autorità rogata.<sup>206</sup>

Il primo intervento dell'Unione Europea in tema di videoconferenza è stata la Risoluzione 23 novembre 1995<sup>207</sup> con cui il Consiglio auspicò un aumento dell'utilizzo della videoconferenza per garantire una efficace e concreta protezione dei testimoni, pur nel rispetto della convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come mezzo privilegiato per la lotta contro la criminalità

---

<sup>206</sup> M. Pisani, "Rogatorie internazionali", citato in bibliografia, p. 983

<sup>207</sup> Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, pubblicata in GUCE del 7.12.1995, n. C 327.

organizzata internazionale: *“tra i mezzi di protezione da prendere in considerazione può figurare la possibilità di deporre in luogo diverso da quello in cui si trova la persona inquisita, ricorrendo se necessario a procedimenti audiovisivi e nel rispetto del principio di contraddittorio quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”*. La risoluzione del 1995 si chiude con un invito agli Stati membri di effettuare una valutazione dell'attuazione concreta della risoluzione stessa.

Bisogna attendere la Convenzione in materia di mutua assistenza penale del 29 maggio 2000<sup>208</sup> per trovare la regolamentazione internazionale tra gli Stati membri dell'Unione Europea della videoconferenza. L'articolo 10 sulla audizione mediante videoconferenza e l'articolo 11 sull'audizione dei testimoni e dei periti mediante conferenza telefonica, definiscono uno status unitario della comunicazione interattiva in ambito processuale bilanciando esigenze di efficienza processuale e tutela dei diritti di difesa.

L'articolo 10 regola in modo dettagliato e completo il ricorso all'audizione in videoconferenza in tutti i casi nei quali una persona che si trovi nel territorio di uno Stato membro debba essere ascoltata, in qualità di testimone o di perito, dalle autorità giudiziarie di un'altro Stato membro e non sia opportuno o possibile che essa compaia personale.

---

<sup>208</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea 12 luglio 2000 n. C197. L'Italia ha aderito a tale convenzione, ma essa non è stata ancora ratificata. Il Disegno di legge recante *"Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e norme di adeguamento del codice di procedura penale"*, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 36 del 25 gennaio 2002 e presentato al Parlamento il 20 febbraio del 2002, non si è mai tradotto in legge. Per un approfondimento sui lavori parlamentari: <http://wai.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?Pdl=2372>

Riconoscendo le maggiori criticità e la conseguente necessità di particolari precauzioni che sempre segnano l'utilizzo della videoconferenza per la partecipazione della persona incriminata, il paragrafo 9 dell'articolo in esame estende la possibilità di procedere alla audizione mediante videoconferenza anche agli imputati prevedendo requisiti molto più restrittivi. Infatti occorre di volta in volta il consenso degli Stati membri coinvolti (che devono concordare le modalità dello svolgimento in conformità al loro diritto nazionale e ai pertinenti strumenti internazionali), di entrambe le autorità giudiziarie competenti, e non ultimo il consenso dell'imputato. Inoltre il successivo capoverso prevede che ogni Stato membro può dichiarare che non applicherà la videoconferenza agli imputati, ma tale dichiarazione può essere ritirata in qualsiasi momento.

Sempre nell'area geografica europea il quadro giuridico di riferimento più esteso<sup>209</sup> è, tuttavia, quello del Consiglio d'Europa. Ad integrazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959<sup>210</sup>, che per ovvie ragioni temporali non contiene nessun riferimento alla videoconferenza pur costituendo la regolamentazione di base su cui l'istituto si innesta, si sigla a Strasburgo, in data 8 novembre 2001, il Secondo Protocollo addizionale<sup>211</sup>. L'articolo 9 riproduce sostanzialmente, pur con qualche minima differenza terminologica, il testo dell'articolo 10 della Convenzione dell'unione europea già esaminato.

---

<sup>209</sup> Esteso perché applicabile a tutti i 47 Paesi aderenti che abbiano ratificato gli accordi.

<sup>210</sup> La Convenzione è stata ratificata in Italia con la Legge 23 febbraio 1961 n. 215 pubblicata in G.U. del 13 aprile 1961 n.92.

<sup>211</sup> Tale Protocollo addizionale ad oggi non è stato ratificato dall'Italia.

Il ricorso alla videoconferenza è poi disciplinato da altre fonti pattizie siglate per specifiche problematiche di politica penale. Si deve ricordare innanzitutto la decisione quadro 15 marzo 2001, relativa al ruolo della vittima nel processo penale<sup>212</sup>, che dispone con l'articolo 11 il ricorso alla videoconferenza nell'ottica della tutela della persona offesa e del suo diritto a un trattamento che salvaguardi la propria dignità. Non deve poi essere dimenticata la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale siglata a Palermo 15 dicembre 2000<sup>213</sup> che all'articolo 18, paragrafo 18, prevede l'audizione in videoconferenza tra le altre possibili modalità di assistenza giudiziaria reciproca.

### **L'attività operativa di promozione della UE**

E' in questo contesto normativo che l'Unione europea ha intrapreso, come accennato, una intensa opera per promuovere l'utilizzo della videoconferenza. Il miglioramento dell'uso delle tecnologie di videoconferenza è considerato una delle priorità nel piano per la giustizia elettronica approvato dal Consiglio nel novembre 2008<sup>214</sup>.

Per raggiungere quest'obiettivo la UE ha innanzitutto concretizzato, attraverso i questionari cui si è fatto riferimento, una operazione di mappatura delle diverse realtà, giuridiche ed operative, degli Stati membri. In applicazione del principio di sussidiarietà, infatti, l'azione della UE è volta a conseguire i migliori risultati con i

---

<sup>212</sup> Pubblicata in GUCE 22 marzo 2001 n. L82.

<sup>213</sup> Tale Convenzione è stata ratificata in Italia dalla Legge 16 marzo 2006 n. 146 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001" pubblicata GU del 11 aprile 2006 n. 85 Suppl. Ordinario n. 91.

<sup>214</sup> Consiglio dell'Unione europea "Piano d'azione in materia di giustizia elettronica europea" del 7.11.2008 n.15315/08, p. 23.

minori costi attraverso l'utilizzo delle risorse già disponibili a livello nazionale, ma potenziate da una conoscenza reciproca completa e facilmente accessibile.

Nell'analizzare le difficoltà che si frappongono ad un uso più esteso della videoconferenza la UE enuclea quattro ordini di problematiche: la prima legata all'aspetto organizzativo perché le procedure tradizionali dei tribunali devono essere adattate al nuovo mezzo; la seconda è connessa all'aspetto psicologico perché l'utilizzo del nuovo mezzo genera inevitabili resistenze ai cambiamenti; la terza è legata alla tecnologia stessa per le difficoltà per il personale delle Corti di utilizzare apparecchiature complesse; l'ultima sfida è legata alla disponibilità del nuovo mezzo, infatti l'utilizzo sarà tanto maggiore quando più facile sarà l'accesso alle apparecchiature tecniche necessarie.

I mezzi scelti per superare queste sfide sono diversi. Un primo preponderante ruolo viene affidato al Portale europea della giustizia elettronica<sup>215</sup> nel quale vengono rese disponibili informazioni aggiornate sulle apparecchiature di videoconferenza presenti nei diversi Stati e sulle condizioni giuridiche di utilizzo. Sul medesimo Portale è disponibile un opuscolo divulgativo che fornisce un quadro riepilogativo di facile lettura. Sono stati inoltre realizzati moduli uniformi<sup>216</sup> utili per inoltrare più facilmente e con maggior efficacia le richieste di attivazione. Inoltre è stata redatta una Guida sulla videoconferenza nei procedimenti transfrontalieri in materia penale,

---

<sup>215</sup> Nel Portale, nell'area strumenti a disposizione di giudici e professionisti legali, c'è un apposita sezione dedicata alla videoconferenza:

[https://ejustice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=it&idTaxonomy=69&idCountry=eu&vmac=q5UqJQVvpx9t9r4c3u8teWqkWxc9AU4V8xxM-xytoLsZyB\\_OmQDYci9jkP2qp52TFEXVgPMxkGGjm7hL\\_6v-awAAIekAAABE](https://ejustice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=it&idTaxonomy=69&idCountry=eu&vmac=q5UqJQVvpx9t9r4c3u8teWqkWxc9AU4V8xxM-xytoLsZyB_OmQDYci9jkP2qp52TFEXVgPMxkGGjm7hL_6v-awAAIekAAABE)

<sup>216</sup> Si tratta dei moduli standard per la formulazione e trasmissione di rogatorie il cui utilizzo non è obbligatorio.

civile e commerciale<sup>217</sup> destinata ai professionisti del settore legale, ai cancellieri e al personale tecnico. Un ultimo progetto, volto a superare la sfida della disponibilità, è ancora in corso. Si tratta della elaborazione di un sistema di prenotazione unico, cui si dovrà accedere attraverso il web, che consentirà di prenotare in modo uniforme il servizio quale che siano il Paese richiedente e il Paese richiesto<sup>218</sup>.

La guida è particolarmente interessante perché tratta con completezza gli aspetti organizzativi, tecnici e giuridici.

Per superare le resistenze psicologiche si consiglia di adottare soluzioni operative che rendano la sessione in videoconferenza il più simile possibile alla prassi abituale in uso nelle pubbliche udienze in cui si assumono le prove.

Vengono esaminati inoltre molti aspetti tecnologici per ciascuno dei dispositivi normalmente utilizzati nelle videoconferenze dalle videocamere, agli schermi, ai microfoni. Per ciascuno di essi si analizza il numero necessario, la posizione nell'aula d'udienza e altri dettagli operativi che possano migliorare l'obiettività delle riprese e del suono.

Grazie all'intervento della UE il numero delle videoconferenze effettuato negli ultimi anni in procedimenti transfrontalieri è progressivamente cresciuto, ed è probabilmente destinato ad accrescersi ancora - almeno nell'area UE - quando sarà messo a punto il sistema unificato di prenotazione.

---

<sup>217</sup> Documento n. 9863 del 15 maggio 2009 disponibili all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st09/st09863.it09.pdf>

<sup>218</sup> Nella roadmap revisionata (documento n. 10331 in data 20 maggio 2011) emerge come non saranno intraprese azioni immediate a questo proposito.

Accanto alle iniziative volte per migliorare l'attuale utilizzo della videoconferenza, non mancano progetti per studiare nuovi possibili utilizzi della stessa nel processo penale. Si può citare quale esempio il Progetto Avidicus che la Commissione europea, negli anni 2008 - 2011, ha finanziato nell'ambito del suo Programma giustizia penale (JLS/2008/JPEN/037). Si tratta di un progetto volto a studiare come la videoconferenza possa essere utilizzata nel processo penale per fornire servizi di traduzione a distanza<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> I risultati del progetto sono illustrate in un libro elettronico Braun, S. & J.L. Taylor (Eds) (2011). Videoconference and remote interpreting in criminal proceedings. Univ. of Surrey disponibile all'indirizzo: <http://www.videoconference-interpreting.net/BraunTaylor2011.html>

## CAPITOLO V

### L'ESECUZIONE PENALE

#### 1. L'ESECUZIONE PENALE E LE ICT

L'ultima fase del procedimento penale, che segue logicamente e cronologicamente il processo di cognizione, è dedicata all'esecuzione dei provvedimenti emessi a conclusione del processo. Anche tale fase è pienamente giurisdizionale<sup>220</sup>, e se da un lato si persegue l'attuazione del comando contenuto nelle sentenze e nei decreti di condanna<sup>221</sup> divenuti irrevocabili, dall'altro si assicurano al condannato tutte le garanzie difensive già riconosciute nel corso del procedimento.

Anche nell'esecuzione, come nel resto del procedimento penale, operano diversi soggetti istituzionali (oltre al condannato e al suo difensore), ma tale "compresenza" produce effetti particolarmente accentuati in questa fase perché l'intervento è marcatamente sincronico. Per questa ragione l'efficienza operativa può essere notevolmente incrementata con l'uso degli strumenti ICT che consentono lo sviluppo di banche dati omogenee i cui archivi siano allineati e condivisi, può garantire l'accesso contemporaneo alle informazioni. Una base informativa condivisa, infatti, permette a tutti i soggetti che operano in questa fase di conoscere, in modo completo

---

<sup>220</sup> La natura giurisdizionale dell'esecuzione penale è da lungo tempo discussa in dottrina, per alcuni autori si tratta di attività meramente amministrativa, per altri di attività mista. Per una ricostruzione delle diverse posizioni si rinvia a F. Perrone Capano *"Codice dell'esecuzione penale"*, citato in bibliografia, p. 5

<sup>221</sup> Ad avviso di alcuni autori nell'esecuzione penale deve ricomprendersi anche l'esecuzione delle sentenze di proscioglimento nei casi in cui comunque si imponga una prescrizione da attuare, segnatamente quando è necessario attuare sanzioni civili o misure di sicurezza. Si veda in proposito A. Gaito e G. Ranaldi, *"Esecuzione penale"*, citato in bibliografia, pp. 1-2

e aggiornato in tempo reale, la situazioni esecutiva di ogni condannato; in tal modo si semplifica e velocizza il lavoro e si genera, pertanto, un significativo contenimento dei costi.

L'organo propulsore dell'esecuzione penale, nel codice attuale come nel precedente<sup>222</sup>, è il pubblico ministero che cura d'ufficio l'esecuzione dei provvedimenti (articolo 655, comma 1°, c.p.p.). Differenziando l'attività esecutiva in un momento prettamente attuativo del comando affidato al pubblico ministero e in un momento di controllo giurisdizionale su tale attività, si è affermato<sup>223</sup> che l'attività svolta in questa fase ha caratteristiche analoghe all'esercizio dell'azione penale: l'obbligatorietà; l'officiosità; l'irretrattabilità e il monopolio dell'iniziativa nell'esecuzione.

Le garanzie giurisdizionali in questa fase procedimentale sono assicurate con l'intervento del giudice dell'esecuzione che ha competenza su ogni aspetto che riguarda l'efficacia del titolo esecutivo e sul relativo procedimento di attuazione.

La magistratura di sorveglianza, invece, è quella magistratura specializzata che interviene sulla pena in relazione al fine della rieducazione del condannato (articolo 27, comma 3° Costituzione) applicando strumenti sanzionatori diversi (le misure alternative e i benefici di cui all'ordinamento penitenziario del 1975) dopo una valutazione della personalità del condannato.

---

<sup>222</sup> Il Legislatore del 1988 ha motivato tale scelta di continuità evidenziando come non vi sia più discrezionalità una volta intervenuto il giudicato penale, viceversa in dottrina si sono registrate perplessità sulla compatibilità di tale ruolo con la posizione di parte processuale del Pm nel rito accusatorio.

<sup>223</sup> P. Tonini, "Manuale di procedura penale", citato in bibliografia, pp. 796-797

Un altro soggetto istituzionale che ha competenze rilevanti nella fase esecutiva, lavorando in forte sinergia con gli organismi giudiziari, è l'amministrazione penitenziaria<sup>224</sup>. Il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (DAP) ha un proprio sistema informativo automatizzato estremamente completo ed evoluto<sup>225</sup>, che pur non essendo (ancora) interconnesso con i sistemi degli uffici giudiziari è di grande utilità pratica per chi in tali uffici si occupa di esecuzione penale. L'applicativo denominato SIAP/AFIS (Sistema Informativo Amministrazione Penitenziaria) è in uso dal 2004 e, in estrema sintesi, supporta tutte le attività di gestione del detenuto (custodia e trattamento) coprendo, con l'automazione, tutte le aree operative dell'esecuzione interna (Istituti penitenziari) ed esterna (U.E.P.E.). Esso, inoltre, alimenta contestualmente una Banca Dati Nazionale dei detenuti, degli internati e dei sottoposti a misura cautelare o alternativa alla detenzione, la c.d. Anagrafe penitenziaria, che, oltre ad essere uno strumento vitale per l'amministrazione penitenziaria stessa, fornisce un importante servizio di informazione agli uffici giudiziari e alle forze di polizia, sia per fini processuali sia per fini investigativi. Le necessita di consultazione dell'anagrafe penitenziaria sono

---

<sup>224</sup> Uno dei quattro Dipartimenti in cui si articola il Ministero della Giustizia è quello dell'amministrazione penitenziaria (DAP). Istituito dall'articolo 30 della Legge 15 dicembre 1990 n. 395, ha le seguenti competenze: attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza negli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione; coordinamento tecnico operativo, direzione ed amministrazione del personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione; direzione e gestione dei supporti tecnici. Il Dipartimento Centrale è articolato in 16 Provveditorati Regionali che hanno strumentali e in 210 Istituti penitenziari, destinati ad assicurare l'esecuzione delle pene e delle misure cautelari in carcere, nonché 59 Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE), destinati ad assicurare la gestione dei soggetti in misura alternativa alla detenzione.

<sup>225</sup> Per una disamina generale dei sistemi informativi del DAP si rinvia a F. Mulas "L'informatica come fattore di crescita e di evoluzione dell'amministrazione penitenziaria", citato in bibliografia, pp. 61 - 95

così frequenti e rilevanti<sup>226</sup>, che è stato sviluppato un sistema di consultazione, denominato SIDET WEB 2, che permette agli utenti accreditati di accedere ad un CED nel quale vengono replicati in tempo reale i dati dell'anagrafe penitenziaria.

## 2. LA REALTÀ OPERATIVA ITALIANA

L'applicativo sviluppato dall'amministrazione giudiziaria italiana per la fase dell'esecuzione penale, denominato Sistema Informativo Esecuzioni e Sorveglianza (SIES), è probabilmente uno dei progetti meglio riusciti per l'automazione del processo penale. Lo sviluppo, iniziato nel 2001, è stato portato avanti nei quattro anni successivi e diffuso dapprima in alcune sedi pilota; l'applicativo è stato certificato dal Direttore Generale SIA solo il 30 settembre del 2008<sup>227</sup>. A tutt'oggi si continua a lavorare sul SIEP sia per espanderne la diffusione sul territorio nazionale sia per aggiungere nuove componenti applicative: nel corso del 2011, ad esempio, si è provveduto all'avvio in esercizio, nelle sedi pilota, dell'interscambio di dati (basato su servizi di cooperazione applicativa) tra il sistema informativo del casellario e il SIEP<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Al servizio informativo erogato on-line accedono oltre 100.000 utenti registrati (istituti e servizi penitenziari; uffici giudiziari; tutte le forze di polizia).

<sup>227</sup> Circolare 30 settembre 2008 n. 39879 "Certificazione di conformità del sistema informativo SIES" ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Ministro della giustizia 27 marzo 2000 n. 264.

<sup>228</sup> Per maggiori dettagli si rinvia alla circolare 20 maggio 2011 n. 70745 a firma congiunta del Direttore della Giustizia Penale (per il SIC) e del Direttore Generale SIA (per SIEP) che impartisce istruzioni per la prima fase del progetto relativa allo scambio del titolo esecutivo tra SIC e SIES. La seconda fase sarà volta invece alla trasmissione per via telematica al SIC dei provvedimenti esecutivi gestiti dal SIEP.

Il SIEP automatizza e sostituisce i previgenti registri cartacei dell'esecuzione penale<sup>229</sup>, ma non si limita a questo. Infatti il sistema, prevede la gestione dei provvedimenti sia in fase di produzione (office automation) che in fase di archiviazione (document management). In altre parole il sistema offre da un lato una raccolta completa di modelli dei provvedimenti che possono essere assunti in questa fase, modelli che vengono compilati in modo automatico con i dati già presenti nel sistema (ad esempio identità del soggetto e estremi del titolo esecutivo), dall'altro la possibilità di archiviare i provvedimenti emessi rendendoli disponibili agli utenti che consulteranno in futuro la banca dati.

Il sistema è sviluppato ponendo al centro il titolo esecutivo quale elemento sul quale convogliare tutte le informazioni successive; si prevede infatti che la memorizzazione di tutti gli eventi dell'esecuzione, quale che sia l'ufficio fonte (PM, giudice dell'esecuzione, magistratura di sorveglianza) avvenga in relazione al comune titolo esecutivo, in tal modo la base informativa si arricchisce in modo incrementale ed ordinato. Il sistema, infatti, garantisce l'autonomia di ciascun ufficio tenendo ben distinta la "proprietà" (e dunque la responsabilità) dei dati immessi da parte di ciascun soggetto istituzionale coinvolto nelle diverse fasi dell'esecuzione penale.

Poiché il SIES è un sistema informativo finalizzato a gestire tutte le attività dell'esecuzione penale è organizzato in moduli funzionali ciascuno dei quali copre una specifica area: per le attività del Pubblico Ministero in materia di esecuzione

---

<sup>229</sup> Si rinvia per un approfondimento alla circolare 14 gennaio 2006 "Tenuta informatizzata dei registri nei settori esecuzione penale e sorveglianza" emanata proprio al fine di chiarire la portata e l'ambito di applicazione del regolamento per la tenuta informatizzata dei registri (D.M. 264/2000) in relazione al nuovo sistema informativo dell'esecuzione e della sorveglianza (SIES).

esiste il sottosistema SIEP (Sistema Informativo Esecuzione Penale) in uso alla Procura Tribunale e Procura Generale<sup>230</sup>; per le attività del Tribunale ed Ufficio di sorveglianza c'è il sottosistema SIUS (Sistema Informativo Uffici di Sorveglianza); per le attività del Giudice dell'Esecuzione il sottosistema SIGE (Sistema informativo Giudice dell'Esecuzione); ed infine il sottosistema SIEPE che è il sistema di gestione dell'Ufficio esecuzione penale esterna.

La banca dati SIEP è su base distrettuale, ma interconnessa a livello nazionale, è perciò possibile lo scambio automatico delle informazioni tra i diversi domini della giustizia (obbligatorietà della "circolarità informativa") e sarà possibile in un futuro (prossimo) alimentare le basi dati nazionali quali il DAP e il Casellario.

I vantaggi più evidenti offerti dal SIEP sono costituiti, in prima battuta, dalla possibilità per tutti gli uffici impegnati nella esecuzione della pena di conoscere l'attuale stato del titolo esecutivo, ma anche dalla possibilità di acquisire copia dei provvedimenti emessi dai vari uffici ed archiviati in formato digitale. Vantaggi che incidono in via diretta sul lavoro delle cancellerie nella fase di iscrizione, ma che sono parimenti in grado di supportare l'attività del giudice sia istruttoria che di emissione del provvedimento.

---

<sup>230</sup> La competenza in fase di esecuzione del pubblico ministero, determinata in relazione alla competenza del giudice dell'esecuzione, è divisa tra Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario e Procura Generale presso la Corte di Appello a seconda che il provvedimento sia stato impugnato o meno e al tipo di decisione assunta in secondo grado (conferma o riforma)

### 3. LA PUBBLICAZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA

#### *3.1 Introduzione*

##### **Quadro generale sulla pena accessoria della pubblicazione delle sentenze di condanna.**

Nelle fase dell'esecuzione penale si da attuazione alla pena principale, ma anche alle pene accessorie comminate con il provvedimento di condanna. Su una di tali pene accessorie, la pubblicazione delle sentenze penali di condanna, ci si soffermerà in questo paragrafo a causa di una recente rivoluzione legislativa che vede superare radicalmente l'uso dei tradizionali mezzi della stampa cartacea in favore del web.

La forma generale e normale di pubblicazione delle sentenza penali di condanna è la lettura del dispositivo in pubblica udienza. Accanto ad essa esistono, nei casi tassativamente previsti dalla legge, forme di "pubblicazione rafforzata" volte a ampliare la sfera di conoscenza dei singoli provvedimenti <sup>231</sup>.

Si tratta di due fattispecie sanzionatorie che rispondono a finalità totalmente dissimili, condividendo unicamente lo stesso particolare mezzo di pubblicazione: da un lato la pubblicazione viene individuata dall'articolo 19, ultimo comma, c.p. quale pena accessoria sia per i delitti che per le contravvenzioni, dall'altro essa viene inserita nel titolo riservato alle sanzioni civili quale strumento di riparazione del danno non patrimoniale cagionato dal reato.

---

<sup>231</sup> D'ora in avanti in questo capitolo si parlerà per brevità di pubblicazione intendendo sempre riferirsi a questa forma di pubblicità rafforzata delle sentenze penali di condanna.

La disciplina della pubblicazione quale pena accessoria è definita dall'articolo 36 del codice penale, dove viene obbligatoriamente prevista per le condanne all'ergastolo, e poi di volta in volta stabilita quale effetto della condanna - nella maggior parte dei casi come obbligatoria più di rado come facoltativa - da altri articoli di parte speciale del medesimo codice e da numerose leggi speciali<sup>232</sup>. Diversi sono i presupposti applicativi tra le due previsioni: mentre nell'articolo 36 c.p. la pubblicazione consegue ad un certo tipo di pena (ergastolo), e dunque è conseguenza diretta della gravità del reato a prescindere dalla sua tipologia, in tutti gli altri casi è riconnessa ad una determinata tipologia di illecito e dunque alla protezione di uno specifico bene giuridico.

L'articolo 36, comma 1°, prevede che la pubblicazione della sentenza irrevocabile di condanna all'ergastolo avvenga mediante affissione nel Comune dove è stata pronunciata, in quello ove il delitto fu commesso e in quello ove il condannato aveva la sua ultima residenza. L'affissione doveva essere completata (comma 2°) con la pubblicazione per una volta su uno o più giornali, normalmente per estratto e a spese del condannato (comma 3°). Le modalità di pubblicazione stabilite dai commi 2° e 3°

---

<sup>232</sup> Sono numerose le figure di delitto per le quali il codice penale prevede la pubblicazione sui giornali: usurpazione di funzioni pubbliche (articolo 347) e di titoli ed onori (articolo 498), i delitti contro la salute pubblica mediante frode (articolo 448), i reati in tema di contraffazione di marchi e segni distintivi (articolo 475 c.p.), le varie fattispecie di frode in commercio (articoli 501 bis e 517 c.p.), i delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (articolo 518), le contravvenzioni in materia di gioco d'azzardo (articolo 722) e di maltrattamento di animali (articolo 727). Per una elencazione esaustiva dei casi in cui la tale pubblicazione è prevista dalle leggi speciali si rinvia a A. Cadoppi "Codice penale commentato", citato in bibliografia, pag. 242.

sono valide anche per gli altri casi di pubblicazione previsti nel codice penale e nelle leggi speciali (comma 4°)<sup>233</sup>.

Il mezzo di pubblicazione tradizionale della affissione e della pubblicazione a stampa, come si vedrà oltre, è oggi sostituito dalla diffusioni attraverso l'Internet. Per meglio orientare la riflessione sugli effetti che l'utilizzo del nuovo media può implicare per l'istituto in esame, è opportuno richiamarne gli elementi costitutivi essenziali.

Se la pubblicazione nella forma di affissione e stampa sui giornali compare con continuità solo dai codici penali preunitari quale eredità dell'articolo 36 del Code Napoléon<sup>234</sup>, l'origine della pubblicità delle sentenze penali è stata ricondotta al Medioevo, quando la notorietà tra i cittadini onesti era assicurata mediante pubblica lettura sulle scale o sulla loggia del palazzo comunale<sup>235</sup>. In tali epoche essa aveva sostanzialmente la funzione afflittiva di ledere il buon nome e la stima sociale del condannato e si affiancava ad altri istituti infamanti (berlina, bando, degradazione civica) che sin dal diritto romano sono esistiti nella storia del diritto penale<sup>236</sup>.

Più discussa è la funzione teleologica della pubblicazione nel diritto penale contemporaneo. Guidato dai fondamentali principi costituzionali della dignità

---

<sup>233</sup> Tranne, ovviamente, i casi in cui la legge speciale stabilisca espressamente modalità di pubblicazioni diverse da quelle dell'articolo 36 c.p..

<sup>234</sup> Per una ricostruzione storica dettagliata e completa dell'istituto si rinvia a V. Maiello *"Pubblicazione delle sentenze di condanna"*, citato in bibliografia.

<sup>235</sup> G. Penzo Doria *"Pingatur in Palatio: l'Albo on line, la delazione sociale e la referta di pubblicazione"*, citato in bibliografia, pag. 2.

<sup>236</sup> Molto esaustiva sul punto M. B. Mirri *"Pubblicazione della sentenza di condanna ed umanità della pena"*, citato in bibliografia, a commento della sentenza 24 maggio 1974 della Suprema Corte che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione agli articoli 3, 21 e 27 comma 3°.

umana e della finalità rieducativa della pena, il sistema ha dovuto reinterpretare l'istituto valorizzandone le componenti positive.

Dalla relazione ministeriale al codice Rocco<sup>237</sup> emergeva ancora forte la finalità di prevenzione generale (o di difesa sociale) e retributiva: la pena esemplare è quella cui viene data la massima conoscenza perché al diffuso allarme sociale causato dai reati più gravi segua una particolare notorietà della risposta punitiva. Dopo la svolta democratica si è posto l'accento sulla finalità di prevenzione speciale, particolarmente evidente nei casi in cui la pubblicazione sia conseguente alla condanna di condotte illecite fraudolente contro la buona fede della collettività, casi nei quali la pubblicazione sui giornali mette in guardia le vittime potenziali contro nuove condotte dello stesso tipo ad opera dello stesso autore o di altri<sup>238</sup>. Dottrina più recente ha evidenziato una finalità, in fase esecutiva, di prevenzione speciale nel senso di strumento in grado di impedire la recidiva dello stesso autore favorendone il recupero<sup>239</sup>.

Resta indubitabile che la pubblicazione della sentenza penale di condanna, come in generale le altre pene accessorie, è fortemente afflittiva e potenzialmente limitativa di diritti costituzionalmente garantiti. In dottrina non mancano posizioni critiche che dubitano della possibilità che l'istituto in esame possa garantire forme di tutela di determinati beni giuridici pur rispettando i diritti fondamentali della persona

---

<sup>237</sup> Vedi V. Maiello, citato, pag. 4.

<sup>238</sup><sup>238</sup> Anche la Corte Costituzionale ha dichiarato con sentenza 9 febbraio 1967 n. 14 la legittimità della norma sottolineandone la natura schiettamente preventiva.

<sup>239</sup> Per tutti vedi Giovanni Fiandaca e Enzo Musco *"Manuale di Diritto Penale"*, Parte Generale, Zanichelli, 1989, pp. 549 - 556.

condannata<sup>240</sup>. Altri hanno evidenziato come, a causa dall'automatismo<sup>241</sup> della pena accessoria in esame, nei casi di tenuità del reato o di inesistenza della capacità a delinquere dell'autore, esista il pericolo di realizzare nel caso concreto la sola finalità di "*notare di infamia la persona condannata*"<sup>242</sup>.

La recente modifica legislativa dell'articolo 36 c.p., tuttavia, accresce ulteriormente l'automatismo dell'applicazione. Se infatti la ricerca del punto di equilibrio tra i diritti inviolabili dell'autore del reato è l'interesse generale era favorita - anche nei casi di pena accessoria obbligatoria - da un certo grado di discrezionalità sul quomodo dell'applicazione (tipo e numero di giornali, pubblicazione per estratto o integrale) lasciata al giudice del caso concreto, tale margine di discrezionalità, come si vedrà più avanti, sembra oggi decisamente annullato.

L'altra fattispecie sanzionatoria che prevede la pubblicazione della sentenza penale di condanna costituisce, come si è detto, uno strumento di riparazione del danno non patrimoniale e ha natura civilistica. Previsto dall'articolo 186 del codice penale, la fattispecie può trovare applicazione in ordine a qualunque tipo di reato, ma può essere richiesta solo dal danneggiato costituitosi parte civile, l'unico in grado di meglio valutare i rischi impliciti nella divulgazione delle notizie personali contenute nella sentenza. Sempre su richiesta della parte civile la pubblicazione può essere imposta dal giudice quale obbligo al cui adempimento è subordinata la sospensione della pena (articolo 165 c.p.).

---

<sup>240</sup> Vedi V. Maiello, citato, pag. 9

<sup>241</sup> Nel disegno originario del codice Rocco l'automatismo nell'applicazione era la caratteristica tipica di tutte le pene accessorie, ed anzi la pubblicazione delle sentenze di condanna rappresentava già un'eccezione per via della discrezionalità nel *quomodo* della pubblicazione.

<sup>242</sup> Vedi M.B. Mirri, citata, pag. 852.

## La pubblicazione sul web

L'istituto della pubblicazione della sentenza penale è stato interessato nell'arco di un biennio da tre interventi legislativi che hanno dapprima affiancato alla pubblicazione sui giornali la pubblicazione online e poi sostituito in toto la prima con la seconda.

La legge 18 marzo 2009 n. 69 "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*"<sup>243</sup>, con l'articolo 67 rubricato "*Misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia*", ha modificato l'articolo 36, comma secondo, codice penale, disponendo che la pubblicazione sui giornali fosse affiancata dalla pubblicazione nel sito Internet del Ministero della Giustizia per una durata disposta dal giudice ma in nessun caso superiore a 30 giorni (15 giorni nell'ipotesi in cui il periodo non sia stato indicato)<sup>244</sup>.

La medesima legge, tuttavia, ha inciso in via implicita anche sul primo comma dell'articolo 36 c.p. che regola le forme di pubblicità delle sole condanne all'ergastolo per le quali, come già detto, è prevista l'affissione, oltre che sui giornali, in uno o più Comuni. Grazie alla novità introdotta dall'articolo 32, comma 1°, della L. 69/2009 che ha radicalmente mutato le forme della pubblicità legale prevedendo che a partire dal

---

<sup>243</sup> Pubblicata in GU del 19 giugno 2009 n. 140, Supplemento ordinario n. 95.

<sup>244</sup> Nell'originario disegno di legge n. 1441-bis-B presentato dal Governo così come nel testo approvato dalla Camera dei Deputati era stabilito che la pubblicazione sul sito internet fosse alternativa alla pubblicazione sui giornali. Il testo è stato modificato dal Senato che ha stabilito che il giudice debba disporre la pubblicazione delle sentenze di condanna non più soltanto su uno o più giornali, ma anche sul sito internet del Ministero della giustizia, cioè la pubblicazione sul web diventa nel testo definitivo concorrente con quella tradizionale.

1 gennaio 2011<sup>245</sup> che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati, infatti, anche la tradizionale affissione sull'albo ufficiale (o pretorio) delle condanne all'ergastolo viene sostituita con "l'affissione" sull'albo online.

A distanza di sei mesi, la legge 23 dicembre 2009 n. 191 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*"<sup>246</sup>, con l'articolo 2, commi 216 - 218, interviene nuovamente sull'argomento. I commi 217 e 218 sono volti ad estendere la portata dell'innovazione perché affiancano la pubblicazione online a quella cartacea anche per la materia disciplinata dal Decreto Legislativo 22 aprile 1941 n. 231 che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e dalla Legge 22 aprile 1941n. 633 sulla protezione del diritto d'autore<sup>247</sup>. Il comma 216, invece, rappresenta già un primo squilibrio tra la pubblicazione cartacea e quella telematica a favore della seconda: modificando il quarto comma dell'articolo 36 c.p. stabilisce che sui giornali non deve più essere pubblicata la sentenza, né in estratto né integrale, ma unicamente i suoi estremi (che ne consentano

---

<sup>245</sup> Inizialmente, il termine previsto per questa riforma della pubblicità legale era stato fissato al 1° gennaio 2010. Si trattava, con ogni evidenza, di un termine irragionevole per adeguamenti così importanti sul fronte dell'azione amministrativa. Infatti, con il D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, art. 2, comma 5, il termine è stato dapprima posticipato al 1° luglio 2010 e poi, in sede di conversione con la legge 26 febbraio 2010, n. 25, lo stesso art. 2, comma 5, è stato posticipato al 1° gennaio 2011.

<sup>246</sup> pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2009 n. 302 - Supplemento ordinario n. 243.

<sup>247</sup> Che erano già inseriti nell'originario disegno di legge governativo e nel testo approvato dalla Camera dei Deputati, ma poi espunti dal testo approvato dal Senato.

l'identificazione) e l'indirizzo del sito internet del Ministero della Giustizia nel quale essa è pubblicata.

Il terzo intervento normativo è rappresentato dall'articolo 37, comma 18°, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 *“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*, convertito con Legge 15 luglio 2011 n. 111 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*<sup>248</sup> che interviene sui commi primo e quarto dell'articolo 36 c.p. sopprimendo l'inciso relativo alla pubblicazione sui giornali<sup>249</sup>, cosicché il testo dell'articolo 36 oggi vigente prevede come unica forma di pubblicazione *“rafforzata”* delle sentenze penali di condanna la pubblicazione nel sito Internet del Ministero della Giustizia.

La motivazione che ha spinto il legislatore ad operare le tre successive modifiche dell'articolo 36 c.p. è strettamente economica.

Sin dalla presentazione del disegno di legge che ha portato alla prima modifica il Governo evidenziò come il fine preminente fosse quello di contenere le spese di giustizia: *“Le misure contenute nell'articolo in esame sono complessivamente finalizzate a realizzare un contenimento delle spese di giustizia e una razionalizzazione nella loro riscossione, attraverso strumenti che incidono sia direttamente sul testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del*

---

<sup>248</sup> Il decreto legge è pubblicato in GU 6 luglio 2011, n. 155; la legge di conversione è pubblicata in GU del 16 luglio 2011 n. 164

<sup>249</sup> Il medesimo comma, modificando l'articolo 729 cpc, prevede la pubblicazione sul sito internet del Ministero della giustizia anche delle sentenze che dichiarano l'assenza o la morte presunta di una persona.

*Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, sia su altri testi normativi (codici e leggi speciali), al fine di assicurare coerenza al disegno complessivo di riforma.*

*I commi 1 e 3 intendono modificare le modalità di pubblicazione delle sentenze di condanna nel processo penale (articolo 36 del codice penale) e nella corrispondente disposizione contenuta nella normativa sul diritto d'autore.*

*Il giudice non disporrà più la pubblicazione delle sentenze di condanna su uno o più giornali, bensì sul sito internet ufficiale del Ministero della giustizia, in apposita sezione dedicata, avvalendosi dunque delle nuove forme di pubblicità telematica sperimentate in altri settori dell'ordinamento.*

*La pubblicazione sui giornali è infatti molto costosa e, in un contesto nel quale la percentuale di recupero delle spese nei confronti degli imputati condannati è molto bassa, finisce con il gravare pesantemente sull'erario, senza apprezzabili ritorni.*

*D'altronde, anche l'efficacia di deterrenza e sanzionatoria della pubblicità data sui giornali alla pronuncia della condanna, si è rivelata assai limitata, anche per il fatto che la sentenza resta pubblicata solitamente per una sola giornata.*

*Attraverso la pubblicazione nel sito internet del Ministero della giustizia, per un tempo tra i quindici e i trenta giorni, si realizza invece una diffusione della notizia molto più ampia e duratura, a un costo assai ridotto.*

*La pubblicazione nel sito internet non necessariamente sarebbe attuata gratuitamente, ma sulla base di un costo convenzionale più basso. Resterebbe dunque ferma la possibilità di recuperare tale costo per intero dal condannato, ma senza anticipazioni troppo onerose da*

*parte dell'erario.*<sup>250</sup> Come si vede l'obbiettivo di potenziare l'effetto deterrente, pure presente, compare solo nel finale dopo un "d'altronde" e sempre associato alla riduzione dei costi.

Il fine economico è chiaramente desumibile anche per il secondo intervento legislativo sull'articolo 36 c.p., infatti la L. 191/2009 è il provvedimento economico per eccellenza: la legge finanziaria anno 2010.

L'intento del contenimento della spesa è espressamente ribadito, infine, nell'articolo 37 del D.L. 98/2011 che testualmente recita "*Al fine di ridurre la spesa di giustizia sono apportate le seguenti modificazioni ...*".

Modificando il mezzo di pubblicazione si genera un contenimento delle spese di giustizia perché, come ben evidenziato nella relazione del Governo, se è vero che l'articolo 4 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (T.U. spese di giustizia) prevede che le spese dell'acquisto dello spazio sui quotidiani per la pubblicazione delle sentenze vengano solo anticipate dallo Stato<sup>251</sup>, il quale al termine del processo (e dunque dopo un lasso di tempo non trascurabile) avvia la complessa procedura di ripetizione dal condannato e dal responsabile civile delle somme erogate, è altrettanto vero che lo Stato si trova di fatto a sopportare il non infrequente rischio dell'insolvenza di questi ultimi.

---

<sup>250</sup> Relazione al Disegno di legge presentato dal Governo il 2 luglio 2008: Articolo 63 (Misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia).

<sup>251</sup> Nell'ipotesi in cui la condanna abbia riguardato il direttore responsabile di un giornale per reati da lui stesso commessi (articolo 694, co. 1, c.p.p.) invece, le spese sono affrontate direttamente dall'autore del reato.

L'incidenza dei tre interventi legislativi sulla riduzione della spesa è stata progressivamente maggiore. Se, infatti, affiancando alla pubblicazione sui periodici la pubblicazione telematica si poteva eventualmente indurre il giudice a ridurre il numero o modificare la tipologia di giornali, con la pubblicazione dei soli riferimenti della sentenza e dell'indirizzo del sito internet del Ministero della giustizia si è determinata una riduzione dello spazio di pubblicazione da acquistare, con la sola pubblicazione telematica, infine, si sono eliminate radicalmente le spese per i giornali<sup>252</sup>.

La più aggiornata quantificazione dell'entità della spesa risparmiata è contenuta nella relazione tecnica al disegno di legge di conversione del D.L. 98/2011 dove si afferma che la spesa media annua sostenuta per la pubblicazione delle sentenze nel periodo 2006/2009 è pari 3.692.029,15 euro. La relazione tecnica afferma, altresì, che pur in assenza di dati aggiornati è possibile ritenere che per l'anno 2010, in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni contenute nella finanziaria del 2010, la spesa sostenuta si sia ridotta del 50% rispetto all'anno precedente attestandosi intorno a 1.500.000 euro. Tale somma rappresenta il risparmio al netto della parziale riassegnazione al Fondo dell'editoria.

E' viceversa l'assenza di una motivazione economica che, presumibilmente, ha portato il legislatore a non estendere il passaggio alla pubblicazione telematica per

---

<sup>252</sup> Per bilanciare le corrispondenti perdite per la stampa periodica il comma 19 dell'articolo 37 del medesimo DL prevede che una quota dei risparmi ottenuti dall'applicazione del comma 18, accertati al 31 dicembre di ciascun esercizio finanziario siano versati nel Fondo per l'editoria di cui alla legge 25 febbraio 1987 n. 67.

l'ipotesi regolata dall'articolo 186 c.p.. In tali casi, infatti, è l'autore del reato che sopporta sin dall'inizio il costo dell'acquisto degli spazi di pubblicazione.

### **3.2 Aspetti giuridici**

#### **Il web per l' e.gov, similitudini e differenze con altre applicazioni**

L'utilizzo di Internet da parte della pubblica amministrazione, per la realizzazione di progetti di e.government volti ad assicurare un nuovo canale di comunicazione con i cittadini, è fenomeno ormai consolidato e di vaste proporzioni anche perché i siti web istituzionali<sup>253</sup> sono stati uno dei primi e più diffusi esempi dell'utilizzo delle ICT da parte delle istituzioni pubbliche.

In questa ampia cornice generale può essere inserito anche l'utilizzo di Internet per la pubblicazione di sentenze di condanna, ma è bene ricordare che il carattere di sanzione penale dell'istituto in esame rende necessario discernere, *matatis mutandi*, se ed in quale misura la normativa e le riflessioni dottrinali sviluppate per altri fenomeni siano applicabili anche per tale pena accessoria che il legislatore ha adesso fortemente innovato rendendo la pubblicazione esclusivamente telematica.

Ciò è reso tanto più necessario dalla estrema parsimonia (la sola indicazione del luogo virtuale e del tempo di pubblicazione) con la quale sono dettate le disposizioni sulle modalità di pubblicazione sul web delle sentenze penali, senza inserire neppure

---

<sup>253</sup> Le linee guida per i siti web della PA, emanate il 29 luglio 2011 ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 26 novembre 2009 n. 8 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, definiscono siti istituzionali quei siti della PA che si pongono come obiettivo prioritario quello di presentare una istituzione pubblica e promuoverne le attività verso un'utenza generalizzata, descrivendo l'organizzazione, i compiti, i servizi relativi ad atti e procedimenti amministrativi di competenza. Le linee guida sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/linee-guida-siti-web-pa/presentazione.aspx>,

un rinvio a normativa secondaria per le scelte tecniche che dovranno sorreggerne l'applicazione concreta. Viceversa, come si evidenzierà meglio oltre, l'opzione per l'una o l'altra delle soluzioni tecnologiche disponibili avrà un effetto di grande rilievo sulla efficacia di deterrenza e sanzionatoria della pena accessoria in esame.

Un primo punto di contatto può ravvisarsi con le banche dati giuridiche online, ma esso è limitato alla mera attività materiale: diffusione telematica, in estratto (massime) o in forma integrale, di provvedimenti dell'autorità giudiziaria che includono dati personali. La finalità, invece, è totalmente dissimile.

Come evidenzia il Garante per la protezione dei dati personali<sup>254</sup> la sola finalità di informazione giuridica, che ha in se un valore altamente positivo perché accresce la cultura giuridica e consente il controllo da parte dei cittadini dell'esercizio del potere giurisdizionale, può e deve essere assicurata salvaguardando i diritti degli interessati - incluso il condannato in un processo penale - attraverso un oscuramento delle loro generalità secondo la procedura di anonimizzazione prevista dagli articoli 51 e 52 del Codice in materia di protezione dei dati personali.

Procedure di anonimizzazione che non si applicano a nessuno dei trattamenti effettuati "per ragioni di giustizia", cioè ai trattamenti di dati personali direttamente correlati alla trattazione giudiziaria di affari e controversie<sup>255</sup>, e che nel caso specifico della pubblicazione della condanna penale porterebbe a vanificare la finalità

---

<sup>254</sup> Delibera 2 dicembre 2010 "Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica" pubblicata in GU del 4 gennaio 2011 n. 2, e disponibile sul sito Internet del Garante all'indirizzo: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1774813>

<sup>255</sup> Delibera citata nella nota precedente pag 4. Per una definizione dei dati trattati per ragioni di giustizia si rinvia all'articolo 47, comma 2°, del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

perseguita con tale pena accessoria se applicate alle generalità del condannato. Le deliberazioni del Garante tuttavia, possono rappresentare una guida per il giudice che commina tale pena accessoria quanto ai dati personali delle vittime o di altri soggetti a vario titolo menzionati nel provvedimento da inserire nel sito web. Nel novellato articolo 36 c.p. permane, infatti, il potere del giudice di decidere per una pubblicazione in estratto ovvero integrale della sentenza, e nell'esercizio di tale potere<sup>256</sup> può rivelarsi opportuna, in vista della pubblicazione telematica, un'attenta valutazione per decidere se anonimizzare i dati personali delle parti diverse dall'autore del reato qualora si optasse per la pubblicazione integrale.

Un diverso grado di similitudine può ravvisarsi con il fenomeno della pubblicazione di documenti amministrativi nei siti istituzionali delle diverse Pubbliche Amministrazioni ai fini di trasparenza, pubblicità (in particolare pubblicità legale) e consultazione. Comune è in questo caso il luogo virtuale di pubblicazione (un sito web istituzionale) e, in senso più lato, la natura amministrativa dell'autorità preposta alla pubblicazione che nel caso delle sentenze di condanna sarà il Ministero della Giustizia. Restano diverse tanto la tipologia documentale quanto la finalità della diffusione sul web in attuazione di disposizioni normative vigenti.

Molto interessante è perciò una lettura della delibera del Garante che ha adottato le *“Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul*

---

<sup>256</sup> Per quanto poi concerne la formazione dell'estratto da pubblicare sui giornali quotidiani, si ritiene che sia l'organo titolare e responsabile dell'esecuzione del provvedimento, e cioè il Pubblico Ministero, a dovervi provvedere, non potendosi attribuire l'incombenza in questione al cancelliere, che non ha al riguardo autonomi poteri di determinazione.

*web*<sup>257</sup> rapportata alla pubblicazione nel sito del Ministero della Giustizia delle sentenze di condanna che integra, lo si è detto, una vera e propria forma di esecuzione penale<sup>258</sup>.

In particolare è di grande interesse il quinto paragrafo rubricato *“Accorgimenti tecnici in relazione alle finalità perseguite”* che, per delineare quali siano le forme corrette e proporzionate di conoscibilità delle informazioni contenute negli atti e documenti amministrativi, analizza le criticità specifiche generate dalla diffusione online di dati personali<sup>259</sup>.

Almeno una di queste criticità, segnatamente la difficoltà che i dati siano diffusi solo per il periodo di tempo previsto dalla legge, è di grande rilevanza anche per la pubblicazione delle sentenze di condanna. Il novellato articolo 36 c.p., comma 2°, attribuisce al giudice il nuovo compito<sup>260</sup> di stabilire la durata della pubblicazione sul sito web fissando però un limite massimo di trenta giorni. L'elemento temporale è di tale rilievo per il legislatore da prevedere una durata ex lege - quindici giorni - per i casi in cui il giudice dovesse omettere in sentenza di deliberare sul punto.

---

<sup>257</sup> Delibera 2 marzo 2011 n. 88 pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 64 del 19 marzo 2011, disponibili all'indirizzo Internet: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1793203>

<sup>258</sup> Sarà l'Ufficio del Pubblico Ministero competente per l'esecuzione che curerà la trasmissione della condanna da pubblicare, con le modalità e per la durata fissate dal giudice nella sentenza stessa, all'unità tecnica del Ministero della giustizia che cura l'aggiornamento del sito istituzionale.

<sup>259</sup> Dice il Garante: *“questo metodo di diffusione presenta pericoli e criticità specifiche che possono riguardare la difficoltà di garantire che i dati siano a disposizione solo per un periodo determinato dalla normativa di settore (nei casi in cui tali norme prevedano un termine), che siano conosciuti solo da chi abbia diritto a conoscerli (nei casi in cui il diritto non è esteso a tutti ma solo a certe categorie di cittadini) e, infine, che non possano essere manipolati o indebitamente acquisiti e memorizzati da chi dovrebbe al massimo limitarsi a prenderne conoscenza (come avviene nel caso in cui non siano adottate adeguate misure di sicurezza). Deve inoltre sempre essere tenuto presente il pericolo oggettivo costituito dai motori di ricerca che “decontestualizzano il dato” estrapolandolo dal sito in cui è contenuto, e trasformandolo in una parte -non controllata e non controllabile- delle informazioni che di una persona sono date dal motore di ricerca stesso, secondo una “logica” di priorità di importanza del tutto sconosciuta e non conoscibile all'utente”*

<sup>260</sup> Prima della riforma l'articolo 36 c.p. stabiliva in modo netto il *quantum* attraverso l'indicazione che la pubblicazione sui giornali dovesse avvenire per una sola volta.

La finalità perseguita con l'individuazione di un limite temporale nella pubblicazione telematica è l'equilibrio tra esigenze di prevenzione generale e afflittività della pena per il condannato. Tale finalità non è mutata rispetto alla pubblicazione sui periodici, tuttavia diventa ben più difficile garantirne l'efficace raggiungimento. Se per un verso sussiste l'intento di accrescere l'efficacia sanzionatoria della pubblicità della condanna, che si era rivelata assai limitata per il fatto che la sentenza restava pubblicata sui giornali solitamente per una sola giornata, per altro verso c'è il rischio che la diffusione della notizia assicurata attraverso la pubblicazione nel sito Internet del Ministero della giustizia, molto più ampia e duratura, si riveli "troppo efficace" accrescendo a dismisura l'afflittività della pena accessoria.

Si potrà, infatti, facilmente ottenere - anche in modo automatico - che la sentenza sia rimossa dal sito web del Ministero decorso il termine stabilito in sentenza o per legge, ma ciò non equivale affatto a garantire che la medesima sentenza non sia più reperibile sull'Internet. La memoria della rete infatti è ben più tenace, pervasiva e facilmente accessibile degli archivi dei giornali o delle biblioteche nelle quali le copie dei periodici, e con esse della pubblicazione della sentenza di condanna, venivano conservate: per la sua stessa struttura, difficilmente la Rete dimentica<sup>261</sup>.

Le condanne pubblicate nel sito del Ministero verranno replicate in altri siti e nelle cache dei motori di ricerca o ancora nei siti specificamente destinati a memorizzare ciò che è scomparso negli altri siti e potrebbe perciò risultare tecnicamente difficoltoso, o almeno molto oneroso, cancellare anche queste al termine del periodo

---

<sup>261</sup> G. Finocchiaro "La memoria della Rete il diritto all'oblio", citato in bibliografia, p. 391.

di pubblicazione. Infatti sono numerose le organizzazioni che operano in rete per assicurare la conservazione di Internet come nuovo mezzo di comunicazione e conoscenza la cui memoria deve essere trasmessa alle generazioni future. Basti ricordare per tutte Internet Archive, fondata nel 1996 da Brewster Kahle, e la sua Wayback Machine che è l'interfaccia web utilizzata per l'estrapolazione dagli archivi dei dati riguardanti i contenuti passati dei siti web<sup>262</sup>.

Nel silenzio del legislatore tali scelte tecnologiche sono rimesse al Ministero della giustizia e più precisamente al Direttore Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati che ha competenza generale per l'area tecnologica<sup>263</sup>.

Tornando alle altre criticità specifiche individuate dal Garante nella delibera in esame esse sono certo rilevanti per la pubblicazione delle condanne, ma con sfumature diverse.

Quanto alla necessità di limitare la conoscibilità ai soli soggetti che ne hanno il diritto, non si deve dimenticare che la pubblicazione della condanna è indirizzata alla generalità dei cittadini. Appare più problematico, perciò, condividere *tout court* la preferenza espressa dal Garante per l'applicazione delle regole di esclusione del

---

<sup>262</sup> L'indirizzo dell'Internet Archive è il seguente: <http://www.archive.org/>. Digitando nella Wayback Machine l'indirizzo del sito web del Ministero della giustizia si possono facilmente rintracciare le sentenze di condanna che erano pubblicate sul sito nel momento in cui ne è stata effettuata la copia e che invece non sono oggi più presenti nel sito istituzionale perché rimosse per la scadenza del termine di pubblicazione

<sup>263</sup> Si veda in particolare l'articolo 3, comma 2°, del decreto 21 febbraio 2011 n.44 "Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ...", che individua nel Direttore dei sistemi informativi automatizzati del Ministero il responsabile dello sviluppo, del funzionamento e della gestione dei sistemi informatici del dominio giustizia.

Robot Exclusion Protocol<sup>264</sup> che limitano le funzionalità di ricerca a quelle interne al sito di pubblicazione, escludendo cioè la reperibilità mediante motori di ricerca esterni. Problematico perché optare per una o per l'altra funzionalità di ricerca rischia di incidere in modo rilevante sulla pena accessoria in esame, implicando scelte di politica criminale della cui necessità si tratterà oltre.

Identica incertezza di politica criminale pone la scelta sul consentire o meno che della condanna sia possibile l'acquisizione e la memorizzazione, mentre nessun dubbio può sollevarsi quanto alla necessità di adottare misure di sicurezza idonee ad evitarne la manipolazione. Anche per la pubblicazione delle condanne si pone, infine, il pericolo della decontestualizzazione, pericolo peraltro così connaturato al web che se interrogarsi sui mezzi idonei a scongiurarlo è doveroso, molto più complesso è individuare una soluzione tecnologica adeguata.

### **Riflessioni sull'incidenza della nuova forma di pubblicazione sui principi di diritto penale sostanziale e processuale**

L'elezione del web come unico canale di pubblicazione delle condanne e la indeterminatezza delle scelte tecnologiche da adottare per attuare tale pubblicazione telematica - come detto nel paragrafo precedente, l'adozione di una piuttosto che di un'altra soluzione informatica potrà alterare in concreto gli effetti della pubblicazione - avranno un'incidenza profonda sull'assetto della pena accessoria in esame. Il

---

<sup>264</sup> Il file "robots.txt" (Robots Exclusion Standard) è un sistema che permette di avere un controllo su quante e quali pagine HTML far prelevare dai motori di ricerca. Tale Standard si avvale dell'utilizzo di un normale file di testo, da creare attraverso un qualunque text editor che viene chiamato "robots.txt" e contiene le istruzioni che possono impedire a tutti o alcuni spider il prelievo di alcune o tutte le pagine del sito. Il file robots.txt deve essere pubblicato nella directory principale del sito Web. Se non sussiste la necessità di impedire ai motori di ricerca di prelevare alcune o tutte le pagine di un sito, il file robots.txt è inutile.

passaggio al web, introdotto dal legislatore al solo fine di contenere le spese, apre perciò interrogativi interessanti per il giurista.

Una prima domanda può essere posta con riguardo al principio di legalità della pena rispetto alla riserva di legge<sup>265</sup>. Nessun dubbio di legittimità costituzionale può porsi in merito alla fonte normativa che ha modificato l'articolo 36 c.p. prevedendo l'eliminazione delle forme di pubblicazione tradizionali: il principio di legalità è pienamente rispettato perché è stato un atto avente forza di legge a modificare una precedente norma penale. Le pur fondate obiezioni sollevate in dottrina sulla opportunità di modificare la legislazione penale attraverso decreti legge (accentuato nel caso di specie dall'essere il D.L. 98/2011 un provvedimento prettamente finanziario) non hanno trovato forte eco nelle pronunce della Corte Costituzionale, tanto che siamo ormai abituati ad una certa "duttilità" del nostro ordinamento positivo.

Resta però un dubbio più sottile: il principio di riserva di legge può dirsi soddisfatto se si considera l'ampio, quanto implicito, rinvio all'autorità amministrativa contenuto nell'articolo 37, comma 18°, del D.L. 98/2011? Vero è che le ipotesi in cui la fonte inferiore si limiti ad una integrazione tecnica di criteri e contenuti già espressi dalla fonte legislativa sono frequenti nel nostro ordinamento, ma, come è stato giustamente osservato,<sup>266</sup> la scelta tecnologica non è mai neutrale e può incidere sul

---

<sup>265</sup> Il principio della c.d. riserva di legge in materia penale, per il quale il reato e la pena debbono essere previsti espressamente dalla legge, è sancito nel nostro ordinamento dall'articolo 25, 2° comma, Costituzione e dall'articolo 1 del codice penale. Il principio di legalità in senso lato è garantito dal rispetto dei tre principi di riserva di legge, di tassatività e di irretroattività.

<sup>266</sup> Alessandro Gamberini "Riserva di legge", in Aldo Cadoppi e altri (2006) citato in bibliografia, p. 142

punto di equilibrio tra ragioni di tutela della dignità personale e ragioni di difesa sociale. Nell'articolo in esame il legislatore non ha dettato nessuna indicazione neppure in via di principio, eventualmente rinviando a regolamenti ministeriali per l'adozione di regole tecniche, sulle scelte tecnologiche che condizioneranno grandemente la conoscibilità presso il pubblico delle sentenze diffuse sul web, lasciando così ad un'autorità amministrativa (e non giurisdizionale) il potere/dovere di accrescere o restringere l'ambito di conoscenza delle stesse.

Un altro interrogativo può porsi in merito al rischio che la pubblicazione telematica accentui i profili di incostituzionalità della pena accessoria in esame con riguardo all'articolo 27, comma 3°, che, come già ricordato, erano stati evidenziati in dottrina<sup>267</sup> sotto il previgente articolo 36 c.p.

Il web, infatti, porta ad accentuare il discredito sociale del condannato a causa del maggior grado di diffusione e di memoria prolungata, con ciò alterando l'equilibrio tra la finalità di prevenzione generale della pena accessoria (soddisfazione dei bisogni collettivi di stabilità e sicurezza) e la necessità che la sanzione sia la risposta alla colpevolezza insita nel singolo fatto di reato. La "gogna mediatica"<sup>268</sup>, come è stata definita la pubblicazione sul web della condanna, rischia di essere ben più lesiva che in passato della dignità umana del condannato e rivelarsi un serio ostacolo alla sua possibilità di rieducazione, sino al punto da rendere la pena accessoria della pubblicazione telematica inconciliabile con i principi costituzionali.

---

<sup>267</sup> Particolarmente critici sull'istituto in esame sono M.B. Mirri "Pubblicazione della sentenza di condanna ed umanità della pena" e V. Maiello "Pubblicazione delle sentenze di condanna", citati in bibliografia.

<sup>268</sup> G. Penzo Doria "Pingatur in Palatio: l'Albo on line, la delazione sociale e la referta di pubblicazione," citato, pag 4: "In definitiva si tratta di una gogna mediatica: il fine e il metodo sono gli stessi dell'età comunale, a cambiare sono semplicemente gli strumenti".

Contemporaneamente, ma in senso opposto, la finalità di prevenzione consistente nell'esigenza di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla diffusione di certe condotte di frode può risultare parzialmente compromessa dall'aver eletto il web ad unico canale di pubblicazione della condanna. Per bizzarro che possa apparire anche per tale pena accessoria si deve richiamare il concetto di digital divide: escludendo in modo assoluto le forme di pubblicazione tradizionali sui periodici<sup>269</sup> si rischia concretamente di escludere dalla conoscenza della condanna tutti coloro che non accedono alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione.

In altre parole è innegabile che, scegliendo il solo web quale canale di diffusione, il legislatore ha implicitamente selezionato le categorie di cittadini che conosceranno le sentenze di condanna. Nel caso dei reati di frode legati ad attività economiche tale limitazione potrà rivelarsi irrisoria o addirittura potrà favorire la conoscenza della condanna tra gli operatori commerciali che sono le tipiche vittime di tali reati. Viceversa quando la pubblicazione è conseguenza della comminazione dell'ergastolo per un reato particolarmente grave (a prescindere dalla sua tipologia) ovvero la frode è perpetrata ai danni del comune cittadino in quanto consumatore (si pensi alle frodi in campo alimentare) la pubblicazione potrebbe davvero escludere una larga fetta di soggetti interessati. Quel che è più grave, tuttavia, è il sospetto che la implicita selezione dei destinatari della pubblicazione sia un effetto generato in modo involontario da un legislatore distratto dalla cogente necessità di riduzione della spesa pubblica.

---

<sup>269</sup> Per il principio di tipicità della pena si deve escludere che alcun giudice possa disporre la pubblicazione sui periodici quando il legislatore l'ha cancellata.

Né potrà essere il giudice a porre rimedio al pericolo di esclusione di una determinata categoria di consociati. Infatti mentre il previgente articolo 36 c.p. lasciava al giudice il potere discrezionale di scegliere il numero ed il tipo di giornali (ad esempio a diffusione sul territorio locale o nazionale, ovvero tra determinate categorie professionali selezionate con il ricorso a periodici specialistici) sui quali effettuare la pubblicazione, con ciò implicitamente dandogli il potere/dovere di selezionare il tipo di lettore più adatto per la singola condanna, la nuova formulazione ha escluso ogni forma di discrezionalità giurisdizionale sul mezzo di pubblicazione.

Un ulteriore interrogativo può porsi se si considera il passaggio al nuovo media come un vero e proprio mutamento della tecnica punitiva. Ci si deve domandare se esso incida sulla proporzione tra gravità del reato e risposta sanzionatoria così come l'aveva considerata il legislatore<sup>270</sup> quando ha previsto la pena accessoria della pubblicazione della condanna per le diverse tipologie di reato di parte speciale del codice penale o delle leggi speciali. Sono sempre il diverso (più grave) discredito sociale che l'uso del web può arrecare al condannato e, contemporaneamente, il diverso profilo dei potenziali destinatari della pubblicazione di cui si è già detto, che rischiano di alterare l'originario rispetto del principio di proporzionalità, ma, ancora una volta, non si può essere sicuri che scrivendo l'articolo dall'articolo 37, comma 18°, del D.L. 98/2011 ci si sia posti tale domanda.

---

<sup>270</sup> Per un approfondimento si rinvia a Gaetano Insolera *"Principio di eguaglianza e controllo di ragionevolezza sulle norme penali"* in A. Cadoppi e altri *"Introduzione al sistema penale"*, citato, p. 339.

Infine ci si deve domandare se il passaggio alla sola pubblicazione telematica incida in qualche modo sulla disciplina dell'esecuzione penale.

La materia è regolata dall'articolo 662 c.p.p. rubricato "*Esecuzione delle pene accessorie*": il Pubblico Ministero, che come detto è dominus di questa fase processuale, deve svolgere in questo caso unicamente compiti materiali di trasmissione di atti. Il mutamento dei destinatari della trasmissione - non più la redazione dei giornali ma il comitato di redazione del sito web del Ministero della giustizia - non sembra determinare alcun effetto sulla norma in esame.

Neppure l'articolo 694 c.p.p. rubricato "*Spese per la pubblicazione di sentenze e obbligo di inserzione*" è interessato dalla modifica dell'articolo 36 c.p. Tale disposizione, infatti, è correlata alla legge 8 febbraio 1948 n. 47 "*Disposizioni sulla stampa*"<sup>271</sup>. Poiché l'articolo 9 di tale legge, a differenza di quanto disposto in altre leggi speciali, non contiene un rinvio all'articolo 36 per le modalità di pubblicazione, ma stabilisce, invece, che il periodico sul quale effettuare la pubblicazione sia lo stesso attraverso il quale il reato fu commesso, resteranno attuali gli obblighi di pubblicazione a proprie spese per il direttore o il vicedirettore responsabile del giornale.

---

<sup>271</sup> Pubblicata in GU del 20 febbraio 1948, n. 43

### **3.1 Aspetti operativi**

#### **Quadro generale sul sito del Ministero giustizia e analisi delle attuali caratteristiche**

Come si è già detto è l'articolo 67 della legge 18 marzo 2009 n. 69, in vigore dal 4 luglio 2009, che introduce per la prima volta l'obbligo di pubblicazione concorrente sul sito web del Ministero della Giustizia delle sentenze di condanna.

Il sito istituzionale del Ministero della Giustizia, iscritto al dominio .gov.it<sup>272</sup>, è in linea nella attuale versione dal 31 luglio 2009. Tale versione è stata sviluppata<sup>273</sup> con l'intento di garantire un canale di comunicazione diretto, semplice, valido ed aggiornato con il "pianeta giustizia". A tal fine è stata potenziata l'accessibilità e l'usabilità delle interfacce.

Il sito può essere navigato in modi diversi. Accanto alla navigazione istituzionale, ossia le informazioni sull'articolazione interna del Ministero, sulle competenze degli uffici e sui relativi contatti, hanno assunto grande rilievo i contenuti di servizio rivolti direttamente ai cittadini.

Nella pagina di apertura (Home page), nella sezione "Giustizia, news on line", è presentata, in modo ricco e costantemente aggiornato, la comunicazione dell'attività

---

<sup>272</sup> Il dominio "gov.it", oggi gestito da DigitPA, è stato introdotto con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2002 con lo scopo di aggregare i siti delle Amministrazioni pubbliche e certificarne un adeguato ed omogeneo livello di qualità, sicurezza ed aggiornamento. La creazione di un dominio unico per la PA è una prassi in uso in molti altri Paesi.

<sup>273</sup> Particolarmente significativa la metodologia di progettazione. Il gruppo di lavoro, infatti, ha impiegato per la prima volta in un sito dell'amministrazione dello Stato il design partecipativo. "Progetta anche Tu il nuovo sito Giustizia.it" è stato lo slogan con cui il Ministero ha lanciato il progetto. La progettazione e lo sviluppo del sito sono stati gestiti in collaborazione con Elsag Datamat, mentre per gli aspetti architettureali e di hosting con Telecom Italia ed Engineering nell'ambito del contratto quadro "Sistema Pubblico di Connettività". Il sistema di content management utilizzato è jAPS 2.0 (piattaforma Open Source), scelto per rispettare i vincoli tecnici e soddisfare le esigenze di accessibilità e usabilità.

politica e istituzionale del Ministro e delle strutture ministeriali dando vita ad un vero e proprio giornale telematico<sup>274</sup> curato dall'Ufficio Stampa e Informazione.

Dalla medesima pagina si accede alle sezioni: "Strumenti" che contiene utilità per i professionisti e per i cittadini; "Itinerari a tema" dove sono presentati percorsi di approfondimento per conoscere gli ambiti di intervento; "Schede pratiche" per orientarsi tra i servizi; "Giustizia Map" che raccoglie una presentazione completa - articolata sulle competenze territoriali - degli uffici giudiziari, istituti penitenziari e sulle articolazioni periferiche del ministero con le informazioni utili al cittadino per entrare in contatto con gli stessi.

In questa struttura web la pagina che ospita la pubblicazione delle sentenze di condanna è accessibile già dalla Home page, come sottosezione dell'area "Strumenti", seppure in una posizione non di primissimo piano. Infatti bisogna scorrere verso il basso tutta la pagina per arrivare alla sezione dedicata alle condanne. Tale posizione appare in linea con quanto le Linee Guida per i siti Web della PA dettano il servizio di consultazione della pubblicità legale<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> Il giornale, di proprietà del Ministero, è stato registrato presso il Tribunale Civile di Roma, Servizio Stampa e Informazione, in data 8 giugno 2005 (n. 234/05).

<sup>275</sup> Nell'allegato 1 "Contenuti minimi dei siti istituzionali pubblici" delle linee guida per i siti web della PA, emanate il 29 luglio 2011 ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 26 novembre 2009 n. 8 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione si prescrive che: "Il servizio di consultazione della pubblicità legale deve essere raggiungibile dalla home page del sito e deve essere chiaramente indirizzato da un'etichetta esplicativa del tipo "Pubblicità legale" ovvero, per gli enti territoriali, "Albo pretorio" o "Albo pretorio on line""

La prima, e per adesso unica, circolare ministeriale<sup>276</sup> diramata per dare alcune indicazioni operative sulla pubblicazione delle sentenze sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) è piuttosto scarna.

Per gli Uffici esecuzione delle Procure della Repubblica presso i Tribunali e delle Procure Generali presso le Corti di Appello, il Vice Capo di Gabinetto del Ministro si limita a indicare il formato in cui il testo da pubblicarsi deve essere redatto e alcune precisazioni sulla grafica corretta da adottare. Si indica inoltre l'indirizzo e.mail cui il testo deve essere inviato e la formulazione standard dell'oggetto della mail di trasmissione stessa. Infine si richiede agli Uffici di precisare sempre la data di inizio e di fine della pubblicazione nel sito.

Il responsabile del procedimento di pubblicazione dei contenuti del sito, figura espressamente prevista nel paragrafo 5 dalla Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione e Innovazione 26 novembre 2009 n. 8, è individuabile nel Direttore dell'Ufficio sistemi di comunicazione al cittadino che è un articolazione interna della DGSIA che si avvale delle competenze specialistiche del Comitato di Redazione.

### **Possibili soluzioni per il futuro**

Allo stato attuale le sentenze di condanna sono pubblicate sul sito del Ministero in modo sequenziale, semplicemente una sotto l'altra, seguendo l'ordine cronologico di pubblicazione.

Il numero in costante aumento, dopo l'ultima modifica legislativa, delle sentenze pubblicate rende difficile e confusa la lettura delle stesse. Il rimedio tecnologico più

---

<sup>276</sup> Circolare del Ministero della giustizia, Gabinetto del Ministro n. 52634.U del 11 novembre 2009

banale a disposizione è la creazione di un data base che abbia un elevato numero di chiavi di interrogazione (ad esempio le generalità del condannato, l'Ufficio che ha emesso la condanna, gli estremi della sentenza, la tipologia di reato, il luogo del commesso reato e così via di seguito) che facilitino la ricerca da parte del comune cittadino cui la pubblicazione stessa, non bisogna dimenticarlo, è indirizzata.

Se strutturare le informazioni è operazione assolutamente consueta e naturale nella presentazione di contenuti sul web si vuole sottolineare, seguendo la riflessione giuridica che sin qui si è tentato di argomentare, che anche una scelta architettonica così banale dal punto di vista tecnologico, proprio perché in grado di migliorare la ricerca delle informazioni, comporterebbe maggiori rischi di sovraesposizione mediatica del condannato. Ciò vale a dimostrare in concreto come la soluzione tecnologica si riveli facilmente una scelta di politica penale che sarebbe stato più corretto compiere in sede legislativa, almeno chiarendo in modo esplicito i principi e gli obiettivi - ulteriori (prioritari!) rispetto al risparmio di risorse economiche - da perseguirsi con il passaggio alla pubblicazione telematica.

Almeno in via teorica questo problema si pone egualmente, ed in grado maggiore, per le strategie di Search Engine Optimization (Tecniche SEO) che il Ministero, nel silenzio del legislatore, potrebbe o meno adottare per potenziare la visibilità della condanna.

La quasi totalità degli utenti del web utilizza motori di ricerca (Google, Yahoo, Altavista) per individuare le informazioni di cui ha bisogno tra i vastissimi contenuti della rete. Inserire le parole chiave nella stringa di ricerca ed ottenere informazioni in pochi secondi sembra molto semplice all'utente, mentre è assai complessa la

sottostante serie di algoritmi che genera tali risultati, ma soprattutto l'utente facilmente percepisce la risposta come neutrale mentre non lo è affatto.

Esistono numerose figure professionali, specializzate nel funzionamento dei motori di ricerca, che applicando tecniche SEO sono in grado di accrescere notevolmente la possibilità che le informazioni pubblicate su un sito siano trovate tra i primi posti dei risultati dell'interrogazione di motori di ricerca<sup>277</sup>. Chiedersi se sia necessario o anche solo opportuno applicare tali tecniche per potenziare la reperibilità sul web delle sentenze di condanna non sembra domanda dalle conseguenze trascurabili per i condannati.

Il formato di pubblicazione oggi utilizzato per pubblicare le condanne è in grado di impedire la loro modifica sul sito stesso, ma non impedisce in alcun modo che le stesse possano essere stampate su carta o copiate elettronicamente per essere riprodotte su altro supporto. Dunque nessuna protezione è offerta per prevenire la decontestualizzazione dei dati contenuti nelle sentenze stesse o per ostacolare una loro riproduzione infedele.

Sono invece disponibili soluzioni tecnologiche in grado sia di assicurare piena visibilità che di limitare le operazioni sul testo o quantomeno rendere più complesso il processo di copia. A titolo di esempio basti ricordare il sistema utilizzato da Google per i suoi Google Books: l'utente web può leggere il contenuto (integrale o parziale a scelta dell'autore) ma non può copiarlo o stamparlo su carta. Un analogo risultato

---

<sup>277</sup> Studi empirici hanno dimostrato che gli utenti della rete visitano frequentemente solo i siti che si trovano nelle prime 20 posizioni dei risultati di ricerca, perciò aumentare la visibilità di un sito significa farlo comparire nelle prime posizioni.

può essere raggiunto con un software di larga diffusione come Flash Player (software della Adobe), con il quale è possibile creare dei filmati tipo ipertesti nei quali inserire una copia digitalizzata del contenuto della sentenza che in tal modo non è copiabile. Un'altra tecnica di pubblicazione prevede l'uso delle finestre di dialogo di JavaScript che vengono visualizzate con il contenuto dell'estratto della sentenza nel momento in cui l'utente clicca sugli estremi della stessa: in tal modo è possibile copiare unicamente gli estremi e non il contenuto della sentenza stessa. Naturalmente è sempre possibile per l'utente del web stampare il contenuto della pagina visualizzata con la funzione Print screen, ma si tratta di un meccanismo laborioso e per altro del tutto analogo alla possibilità di effettuare una fotocopia delle pagine di giornale che prima ospitavano la pubblicazione delle condanne.

E' importante tuttavia che nella eventuale adozione di un diverso meccanismo di pubblicazione che tuteli dal rischio di decontestualizzazione delle informazioni non si trascurino i problemi di accessibilità che i sistemi di protezione potrebbero in vario grado accrescere: ad esempio, le sopracitate tecniche renderebbe inaccessibile l'informazione al non vedente che facesse uso di browser in grado di riprodurre attraverso una scheda audio il contenuto testuale di una pagina web.

Presumibilmente il Ministero interverrà sul sistema di pubblicazione oggi in uso, sarà quello il momento per una nuova analisi delle tecnologie adottate e del loro impatto sulla natura e sull'efficacia della pena accessoria in esame.

## 4. IL CASELLARIO GIUDIZIALE

### *4.1 Introduzione*

#### **Nozione e origine storica del Casellario**

Il casellario giudiziale<sup>278</sup> è il complesso delle notizie relative a soggetti che sono stati destinatari di provvedimenti (penali e in taluni ordinamenti anche civili) dell'Autorità giudiziaria o amministrativa, una sorta di "anagrafe giudiziaria"<sup>279</sup> che consente la conoscenza dell'intera "biografia giudiziaria" di un soggetto perché raccoglie e conserva le iscrizioni dei precedenti specificamente previste dai singoli ordinamenti nei diversi momenti storici.

Il casellario giudiziale svolge, pertanto, una funzione complementare nell'ordinamento giudiziario, di grande rilevanza pratica per tutte le fasi del processo penale, a titolo esemplificativo si può ricordare che esso fornisce elementi di conoscenza nella fase delle indagini, aiuta nella definizione della personalità del reo, della sua pericolosità, contribuisce a determinare in concreto le sanzioni applicate, in fase di esecuzione influenza la scelta di misure alternative alla detenzione.

Se le origini remote di tale istituto giuridico possono essere fatte risalire a registri medioevali nei quali era conservata notizia delle condanne che comportavano infamia, la prima previsione in senso moderno del casellario è contenuta nel codice

---

<sup>278</sup> L'aggettivo "giudiziale", utilizzato per tradizione dalla legislazione italiana, diventa "giudiziario" nelle traduzioni di Convenzioni internazionali e, in anni recenti, della normativa dell'Unione Europea. In questo testo si rispetta tale differenziazione lessicale che non implica alcuna diversità di natura giuridica.

<sup>279</sup> P. Mocali "Casellario giudiziale" (1988), citato in bibliografia, pag. 103

d'istruzione criminale napoleonico del 1808, il cui sistema fu adottato in Italia dapprima nel Regno delle Due Sicilie nel 1858 e poi nel Regno d'Italia nel 1865<sup>280</sup>.

### **Aspetti caratterizzanti**

E' interessante constatare come il sistema ha mantenuto sostanzialmente invariati nel tempo i suoi aspetti strutturali e quanto in fretta siano emerse le criticità che tutt'oggi connotano il funzionamento dei casellari giudiziari.

L' *"inconveniente dell'accumulamento"* - e il conseguente ritardo nelle iscrizioni - emerse immediatamente come "il problema" del casellario. Abbandonato il metodo originario di fare copie integrali dei registri conservati presso i tribunali per inviarle al casellario centrale, si adottò ben presto il sistema di creare cartellini (per ogni condanna e per ciascun soggetto in essa condannato) in cui riportare per estratto le sole notizie essenziali, sistema rimasto in uso sino all'avvento delle nuove tecnologie. Nasceva così l'annosa questione della esatta individuazione delle informazioni da inserire nei cartellini (e dunque nel casellario centrale) e soprattutto dell'importanza della uniformità del loro inserimento. Tale problema è nella sostanza identico a quello della uniformità dei dati contenuti nel sistema informativo che anche oggi i legislatori nazionali disciplinano meticolosamente, problema che è tornato ad emergere con prepotenza quando, come si vedrà, si è iniziato a disciplinare lo scambio di informazioni sulle condanne a livello di Unione Europea.

Le generalità del condannato - specificate in modo da permetterne la compiuta identificazione - hanno rappresentato da subito il criterio per ordinare i cartellini e

---

<sup>280</sup> Una esaustiva ricostruzione storica è contenuta in Spallanzani -Pioletti (1958) e Dal Pozzo (1960) citati in bibliografia.

renderne agevole la ricerca; essi, infatti, venivano conservati in ordine alfabetico in base al cognome degli iscritti. Nel tempo la compiuta identificazione del condannato si è mostrata più difficile tanto che, accanto agli elementi tradizionalmente usati per stabilire le generalità (cognome, nome, luogo e data di nascita), si sono introdotti codici identificativi talora associati alle impronte digitali.

Altro aspetto che ha caratterizzato sin dall'origine l'organizzazione del casellario è la necessità di procedere da un lato ad un aggiornamento delle iscrizioni per dar conto del sopravvenire di eventi giuridici successivi alla condanna definitiva (notizie sull'esecuzione della stessa, amnistie, provvedimenti di grazia), dall'altro alla loro eliminazione al verificarsi delle condizioni di legge. L'aggiornamento è fondamentale per garantire l'attendibilità delle iscrizioni, ma è al contempo di onerosa attuazione, ciò che finisce per generare una delle criticità "costanti" nella gestione del casellario<sup>281</sup>; criticità che disposizioni dettagliate e meccanismi di precisa rendicontazione all'Autorità di vigilanza non sono mai stati in grado di risolvere.

La scelta operativa di conservare i cartellini presso i tribunali nella cui circoscrizione era compreso il luogo di nascita dei condannati - per consentire di conoscere tutte le condanne a carico di un determinato soggetto a prescindere dal possibile diverso luogo di condanna - ha caratterizzato quasi dal principio l'organizzazione del casellario giudiziale, ed è rimasta invariato sino a tempi molto recenti quando le nuove tecnologie l'hanno resa superflua, almeno a livello nazionale. Per quanto

---

<sup>281</sup> Mi riferisco, almeno per la realtà italiana, alla famigerata questione dell'arretrato nella iscrizione dei fogli complementari che nessuna raccomandazione o "minaccia" del Ministero della Giustizia è riuscito a risolvere fino all'avvento delle nuove tecnologie.

riguarda infatti le condanne pronunciate da uno Stato a carico di cittadini di altri Stati, il principio del Paese di cittadinanza (e dunque nella maggioranza dei casi del Paese di nascita) continua ad individuare, come si vedrà, il casellario di iscrizione delle condanne sia a livello di diritto internazionale che di diritto comunitario.

Infine bisogna ricordare che la costituzione di un casellario centrale nazionale - introdotto in Italia nel 1902 - per raccogliere e conservare copia delle iscrizioni dei casellari locali (oltre a compiti propri quale ad esempio l'iscrizione delle decisioni dei giudizi stranieri) ha portato alla compilazione dei cartellini in doppio esemplare, e alla necessità di trasmettere il secondo esemplare al casellario centrale, sistema rimasto invariato sino all'avvento delle nuove tecnologie.

#### **La particolare utilità delle ICT per il casellario**

Già questa preliminare disamina del casellario mostra come si tratti di uno strumento nel quale l'utilizzo delle nuove tecnologie è al contempo agevole e proficuo. In Italia, ad esempio, l'informatizzazione del casellario giudiziale, insieme al CED della Corte Suprema di Cassazione, è stata una delle prime e meglio riuscite esperienze di informatizzazione dei servizi giudiziari. Anche a livello europeo la realizzazione dell'interconnessione elettronica dei casellari giudiziari, è una delle priorità perseguite nei progetti di "Giustizia elettronica" dell'Unione di cui si è parlato nel primo capitolo.

Il casellario è sempre stato un insieme di informazioni omogenee strutturate e conservate in modo uniforme perciò, di fatto, è per sua natura una "banca dati" gestita con strumenti cartacei. Con l'avvento delle nuove tecnologie il sistema analogico è stato sostituito da dispositivi informatici e già la sola sostituzione degli

strumenti e stata in grado di risolvere molte criticità del casellario tradizionale. Quando poi sono intervenute anche modifiche normative, nelle procedure e nell'organizzazione del servizio, i vantaggi sono stati più consistenti.

L'interrogazione delle informazioni inserite a carico di un soggetto, prima effettuata solo con la ricerca dei cartellini ordinati per cognome, è ora non solo velocizzata, ma resa possibile anche possedendo elementi incompleti sull'identità (ovviamente le risposte presenteranno un certo grado di rumore) o partendo da altri elementi noti (informazioni sul solo procedimento).

La possibilità di accedere telematicamente ai dati inseriti nella banca dati ha eliminato alla radice la necessità di duplicazione degli inserimenti, generando risparmi di lavoro, azzerando i tempi di trasmissione e garantendo una maggiore esattezza dei dati presenti.

Anche l'aggiornamento e la eliminazione dei dati diventano operazioni più veloci e accurate quando sono procedure automatiche a generarle nel sistema informatizzato.

La conservazione dei dati su supporto informatico garantisce poi, ove le operazioni di salvataggio dei dati e di ripristino (c.d. disaster recovery)<sup>282</sup> siano correttamente pianificate ed eseguite, una maggiore facilità di recupero delle informazioni e la possibilità di garantire il servizio di certificazione anche in casi di emergenza che impediscano il normale funzionamento del sistema.

---

<sup>282</sup> I piani di disaster recovery sono quelle misure di natura organizzativa che hanno la funzione di consentire la continuità dell'attività di un'organizzazione quando si verificano incidenti che colpiscono il sistema informativo automatizzato.

## **I rischi delle ICT per il casellario**

Se l'utilizzo delle ICT per il casellario e, ancor di più, per l'interconnessione di casellari nazionali a livello europeo, proprio per le accresciute capacità di aggregazione delle informazioni a carico di un determinato soggetto e di rapido reperimento delle stesse, può generare risultati molto positivi per la tutela della sicurezza dei cittadini in generale, può per altro verso determinare una lesione dei diritti fondamentali di riservatezza e di futuro reinserimento sociale dei cittadini i cui dati vengono trattati.

Lo scambio di informazioni contenute nei diversi casellari giudiziari nazionali, in particolare, può accrescere il pericolo di una violazione della normativa in materia di protezione dei dati personali e, nello specifico, del principio di finalità limitata. Infatti, mentre banche dati diverse, implementate con formati e standard tecnologici differenti e non interconnesse tra loro, garantiscono in modo "naturale" che i dati saranno utilizzati solo per le finalità per le quali la banca dati è stata progettata, la messa in rete delle stesse può facilmente determinare la perdita di controllo sull'utilizzo finale che delle informazioni scambiate viene fatto. E' evidente perciò l'esigenza di collegare lo sviluppo dell'interconnessione delle banche dati dei casellari con adeguate misure di tutela della privacy per trovare il miglior bilanciamento possibile nell'insanabile contraddizione tra esigenze di sicurezza e garanzie individuali.

## 4.2. *L'esperienza italiana*

### **Il Testo Unico 14 novembre 2002 n. 313**

Il casellario giudiziale è oggi regolato in Italia dal DPR 14 novembre 2002, n. 313 *“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”* (Testo A)<sup>283</sup> - d’ora in avanti semplicemente Testo unico - e dal Decreto dirigenziale del Ministero della giustizia 25 gennaio 2007<sup>284</sup>.

Si tratta di un Testo unico di armonizzazione che non si limita al riordino normativo delle disposizioni sparse in diversi testi di legge, ma interviene sulle norme preesistenti per rendere la disciplina - sostanziale e procedurale - più coerente nel suo complesso; a ciò si aggiunge lo specifico intento di superare i vincoli che fino a quel momento avevano costituito un ostacolo per la completa informatizzazione delle procedure<sup>285</sup>.

Proprio per la particolare sensibilità verso le nuove tecnologie caratterizzate, come noto, da una incessante e rapida evoluzione tecnologica, nel Testo unico ci si prefigge l’obiettivo di rendere più semplici e veloci future modifiche normative. A tal fine, adottando una tecnica legislativa seguita in molti altri settori di informatizzazione

---

<sup>283</sup> Il Testo A contiene l’insieme di tutte le disposizioni legislative e regolamentari consentendo di apprezzare l’impianto normativo nel suo insieme; il Decreto legislativo 14 novembre 2002 n. 311 (Testo B) contiene solo le norme di rango legislativo; il Decreto Presidente della Repubblica 14 novembre 2002 n. 312 (Testo C) contiene solo le norme secondarie. Si tratta di una tecnica di legislazione prevista dall’articolo 7 della legge 8 marzo 1999 n. 50 - utilizzata ad esempio anche per il Testo unico 28 dicembre 2000 n. 445 sulla documentazione amministrativa - volta a evidenziare con chiarezza il rango delle fonti per semplificare successive modifiche.

<sup>284</sup> Il Decreto 25 gennaio 2007 ha sostituito i precedenti decreti dirigenziali di attuazione del Testo unico a firma del Direttore Generale della Giustizia Penale e del Direttore Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati adottati in data 1° aprile 2003.

<sup>285</sup> Relazione al Testo unico DPR 14 novembre 2002 n. 313, paragrafi 1 e 3 delle premesse generali.

della PA, il Testo unico introduce una differenziazione del grado delle fonti giuridiche che disciplinano il casellario: i principi del sistema sono fissati con legge, gli aspetti procedurali e organizzativi con norme di natura secondaria (DPR), le modalità tecnico operative di funzionamento del sistema con decreti dirigenziali<sup>286</sup>.

Proprio le innovazioni introdotte dal Testo unico per favorire l'avanzamento dell'informatizzazione saranno analizzate di seguito nel capitolo, tralasciando, invece, altri aspetti che, pur interessanti sotto il profilo della dogmatica giuridica, non hanno ricadute dirette sull'automazione del servizio del casellario giudiziale. In altre parole si privilegeranno gli aspetti procedurali ed organizzativi sui quali il Testo unico interviene in termini di semplificazione e razionalizzazione: snellisce i procedimenti, riduce i tempi, elimina fasi divenute inutili, sopprime organi endoprocedimentali allo scopo di porre il sistema informativo automatizzato alla base dell'architettura complessiva.

In via preliminare e schematica si può dire che oggetto del Testo unico sono, in primo luogo, le norme che disciplinano l'iscrizione, l'eliminazione, lo scambio, la trasmissione e la conservazione dei dati di quattro banche dati: casellario giudiziale, casellario dei carichi pendenti, anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e anagrafe dei carichi pendenti relativi a quest'ultime<sup>287</sup>. In secondo luogo il

---

<sup>286</sup> Relazione già richiamata, paragrafo 2 delle premesse generali; B. Bocchini ed altri "Casellario giudiziale", citato in bibliografia, p. 151.

<sup>287</sup> Nell'articolo 2 del testo unico è contenuta una loro definizione: "*casellario giudiziale*" è l'insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari e amministrativi riferiti a soggetti determinati; "*casellario dei carichi pendenti*" è l'insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari riferiti a soggetti determinati che hanno la qualità di imputato; "*anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato*" è l'insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari che applicano, agli enti con personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica, le sanzioni amministrative dipendenti da

Testo unico disciplina i servizi certificativi delle quattro banche dati e più in generale i rapporti con l'utenza esterna e, infine, prevede tutte le procedure per le attività degli e tra gli uffici coinvolti<sup>288</sup>.

Si tratta dunque di quattro distinte banche dati che vengono gestite da un unico sistema informativo automatizzato. Per ciascuna banca dati si indicano quali sono i provvedimenti da iscrivere (articoli 3, 6, 9 e 12 del TU), quali gli elementi di ciascun provvedimento da inserire nel sistema (articoli 4, 7, 10, 13 del TU) e gli eventi che determinano l'eliminazione delle predette iscrizioni (articoli 5, 8, 11, 14 del TU).

E' evidente l'intento di creare quattro banche dati speculari in termini di contenuto informativo, e di rendere quanto più possibile omogenei i dati da inserire nelle stesse malgrado le differenze generate dalla diversa tipologia di provvedimenti da inserire, e dalla natura stessa dei soggetti destinatari di tali provvedimenti (persone fisiche e persone giuridiche).

Per tutte le banche dati, ad esempio, il Testo unico introduce quale ulteriore elemento di identificazione del soggetto a carico del quale è stato emesso il provvedimento un codice identificativo della persona (che coincide quando possibile con il codice fiscale o altrimenti con il CUI). Accanto ad esso si introduce il codice identificativo del procedimento (cioè del numero assegnato al momento della iscrizione della notizia di reato) che facilita il recepimento del fascicolo processuale nei casi in cui si dovesse

---

reato, ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; *"anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato"* è l'insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari riferiti agli enti con personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica, cui è stato contestato l'illecito amministrativo dipendente da reato, ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

<sup>288</sup> Relazione già richiamata, paragrafo 1.

rendere necessario un controllo sulla completezza del dato inserito o sulla sua compatibilità con iscrizioni precedenti e successive, ciò che è tanto più importante in quanto il Testo unico elimina il metodo tradizionale di redigere fogli complementari per annotare le modifiche di un provvedimento già inserito a carico di un soggetto determinato, e lo sostituisce - grazie alle possibilità offerte dai nuovi strumenti informatici - con un'autonoma iscrizione da parte dell'autorità giudiziaria che ha prodotto il dato modificativo della precedente iscrizione.

Promuovere l'omogeneità dei dati è funzionale al disegno, ad oggi non ancora realizzato, di un flusso che, senza soluzione di continuità, segua l'intero iter procedimentale all'interno di un sistemi informativi interconnessi: i dati immessi nelle due banche dati dei carichi pendenti (a loro volta alimentati con i dati del RGNR) potranno essere riversati in modo automatico nelle banche dati dei provvedimenti definitivi al momento della irrevocabilità del provvedimento giudiziario.

Altro aspetto sul quale il Testo unico incide in modo rilevante è l'individuazione dei compiti dei diversi uffici coinvolti nella gestione del casellario giudiziale<sup>289</sup>: ufficio iscrizione, ufficio territoriale, ufficio locale, ufficio centrale. Mentre nel precedente sistema la chiave di volta dell'architettura complessiva era rappresentata dal casellario locale, istituito presso ogni Procura della Repubblica, nel sistema disegnato

---

<sup>289</sup> Tali uffici sono: "ufficio iscrizione" presso l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento soggetto ad iscrizione o eliminazione; "ufficio territoriale" presso il giudice di pace; "ufficio locale" presso i tribunali e presso i tribunali per i minorenni; "ufficio centrale" presso il Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia, Direzione Generale della giustizia penale, Ufficio III.

dal Testo unico ad esso sono lasciati solo compiti di rilascio dei certificati e di visura, e se ne prevede il trasferimento – per adesso non attuato<sup>290</sup> – presso il Tribunale.

Al centro del sistema viene posto l'ufficio iscrizione che ha competenze generale per l'inserimento e l'eliminazione dei dati, mentre è residuale la competenza dell'ufficio centrale in questa funzione.

Funzione cruciale assegnata all'ufficio centrale, invece, è quella tecnico informatica, che si sostanzia nella raccolta e conservazione dei dati immessi nel sistema, nell'adozione delle più idonee misure tecniche che consentano la reintegrazione dei dati eventualmente andati persi e la compilazione di certificati di emergenza, nella conservazione a fine statistici, in modo anonimo, dei dati eliminati, nonché nell'esercitare un ruolo attivo e propositivo per l'elaborazione delle modalità tecniche di funzionamento del sistema. Invariato il compito di rilascio di certificati assegnato agli uffici territoriale che, per la loro diffusione capillare sul territorio, continuano a restare i più vicini all'utenza esterna non essendo ancora garantito un rilascio telematico dei certificati del casellario.

Del sistema informativo il Testo unico delinea unicamente i principi generali rinviando a successivi decreti ministeriali il compito di stabilire le regole tecniche per il funzionamento del sistema. Accogliendo i suggerimenti del Garante per la protezione dei dati personali<sup>291</sup>, si stabilisce che il sistema informativo deve garantire *“rigorosi criteri di completezza, aggiornamento, esattezza e sicurezza delle notizie e delle*

---

<sup>290</sup> Il trasferimento dell'ufficio locale è subordinato all'adozione del regolamento previsto dall'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240 sul decentramento del ministero della giustizia.

<sup>291</sup> Parere 16 maggio 2002 n. 1064889, pag. 3.

*informazioni raccolte*”, garantire inoltre il costante e meticoloso controllo degli accessi al sistema, e infine *“prevenire e correggere eventuali errori nella immissione, scambio, trasmissione e conservazione dei dati”*. Più in generale esso deve rispettare le disposizioni stabilite dal Testo unico per la documentazione amministrativa e dal Codice della privacy.

Un ultimo aspetto del Testo unico che deve essere richiamato nel trattare dell’automazione del casellario giudiziale, per la grande rilevanza che ha avuto nella applicazione delle nuove procedure introdotte, è la previsione di un regime transitorio che la stessa relazione governativa definisce *“elastico”*<sup>292</sup>. Nelle disposizioni transitorie, infatti, si prevede un passaggio progressivo al nuovo sistema informativo che tenga conto della necessità di adeguare l’applicativo in uso alle profonde novità introdotte. Si stabilisce, pertanto, che le procedure su supporto cartaceo e quelle su supporto informatico potranno coesistere – anche con differenziazioni territoriali – a seconda delle concrete possibilità tecniche. In altre parole il Testo unico prevede di far operare da subito le innovazioni procedurali possibili con le tecnologie già in uso e di rinviare a momenti successivi l’operatività delle altre non appena sarà disponibile il relativo supporto tecnologico.

Nel Testo unico non viene recepito il parere del Garante per la protezione dei dati personali nella parte in cui aveva suggerito di prevedere un limite temporale per la completa operatività del sistema. Con grande concretezza si era preso atto dell’impossibilità di prevedere un termine attendibile stante il consistente lavoro di

---

<sup>292</sup> Relazione già richiamata, paragrafo 7 delle premesse generali e commento all’articolo 46.

adeguamento tecnologico e organizzativo necessario per rendere il sistema interamente operativo in via informatica. Per non comprimere ingiustamente l'esigenza di applicare la normativa di tutela della riservatezza in fase transitoria, tuttavia, il Testo unico prevede la necessità di chiedere il parere del Garante per l'adozione dei decreti dirigenziali che disciplineranno le regole tecniche.

In conclusione può dirsi che il Testo unico fa compiere un passo avanti all'informatizzazione del casellario e, contemporaneamente, prepara il terreno per futuri sviluppi continuando sulla strada di una automazione incrementale. L'informatizzazione del casellario giudiziale in Italia, infatti, ha avuto una evoluzione graduale e progressiva; il cammino iniziato già a partire dalla metà dagli anni settanta ed accelerato negli anni novanta del secolo scorso<sup>293</sup>, non è ancora completato, ma "il cantiere" è sempre aperto.

E' interessante notare che se la prima informatizzazione era stata realizzata a legislazione costante<sup>294</sup>, per spingere oltre la soglia di informatizzazione è stato necessario un mutamento normativo che attuasse una profonda modifica dell'organizzazione degli uffici e delle loro competenze nel modo già riferito.

Per quanto attiene, ad esempio, all'inserimento dei dati, pur in assenza di mutamenti legislativi si era già superata la prassi originaria di compilata a mano, in duplice esemplare, la scheda cartacea da inserire nell'ufficio locale e nell'ufficio centrale

---

<sup>293</sup> Il casellario giudiziale è una delle prime applicazioni del Ministero della Giustizia migrate dal mainframe su rete legacy ad architettura client-server. Il casellario aveva una Rete geografica proprietaria ben prima che negli anni 2000 si realizzasse la RUG.

<sup>294</sup> Codice di procedura penale dpr 22-9-1988 articoli 685-690, regio decreto 18-6-1931 n. 788 recante "Disposizioni regolamentari per il servizio del casellario giudiziale" e relativo decreto ministeriale di attuazione

(luoghi fisici dove venivano materialmente raccolte e custodite le notizie sui precedenti giudiziari)<sup>295</sup>. Era unicamente il casellario locale, infatti, che inseriva nel sistema informatizzato - cui era connesso il casellario centrale - le schede cartacee predisposte dalle cancellerie del giudice che aveva emesso il provvedimento<sup>296</sup>.

Il Testo unico sposta in avanti l'automazione riunendo le due fasi precedenti, della redazione delle schede e dell'iscrizione del contenuto delle stesse nel sistema, in un'unica operazione eseguita da un unico centro di implementazione della banca dati - l'ufficio iscrizione presso l'autorità che ha emesso il provvedimento - responsabile sia della completezza del dato che della sua corretta iscrizione nel sistema. Se l'inserimento nella banca dati è effettuato da chi ha materialmente davanti il provvedimento finale (e se necessario tutto il fascicolo processuale) per un verso si riduce il margine di errore nell'inserimento dei dati così generando maggiore attendibilità, ma si riducono contemporaneamente il lavoro (una sola persona compie l'operazione per la quale prima dovevano intervenire due soggetti così liberando risorse per altre attività) e il tempo (non c'è più necessità di trasmettere la scheda ad altro ufficio) necessari all'inserimento così contribuendo a ridurre il cronico ritardo nell'inserimento dei dati.

---

<sup>295</sup> Prima dell'avvento dell'informatica la percezione del casellario come contenitore fisico era così forte che nei testi di dottrina più risalenti nel tempo si evidenzia come l'espressione casellario giudiziale designa contemporaneamente sia il luogo sia il servizio: A. Spallanzani e U. Pioletti *"Casellario Giudiziale"*, p. 982 e C. U. del Pozzo *"Casellario Giudiziale"* pag. 366.

<sup>296</sup> In realtà già il decreto ministeriale 10 novembre 1999 aveva autorizzato gli uffici giudiziari dotati dei necessari strumenti informatici alla trasmissione - per via telematica - al sistema informativo del casellario (SIC) dei dati per i quali è previsto l'inserimento nelle schede, ma per un verso era comunque necessaria la validazione dell'inserimento da parte del casellario locale (oggi ufficio locale), per altro verso la trasmissione delle schede cartacee si era mantenuta di gran lunga prevalente.

Il Testo unico, infine, stabilisce l'obiettivo ultimo verso cui l'amministrazione della giustizia deve tendere: il collegamento con il sistema informativo dei registri automatizzati in uso presso le autorità giudiziarie che emettono il provvedimento. Solo l'interoperabilità tra il casellario giudiziale e i registri generali automatizzati eliminerà alla radice la necessità di inserire a mano i dati relativi ai precedenti giudiziari che oggi, malgrado l'indubbia semplificazione delle procedure, resta una inutile duplicazione del lavoro. L'interoperabilità delle banche dati, inoltre, azzerando i rischi di errore in fase di iscrizione, potrà garantire l'effettiva e completa attendibilità delle informazioni ricavabili dal sistema.

### **L'attuazione del Testo Unico**

Il Testo unico, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2003 (supplemento ordinario n. 22/L), entrò in vigore il 31 marzo dello stesso anno rendendo così effettivo, in capo al Ministero della Giustizia, il dovere di darne attuazione con propri decreti dirigenziali.

Il Testo unico, infatti, demanda a decreti dirigenziali del Ministero della Giustizia di disciplinare le regole tecniche di funzionamento del sistema di cui si è già detto (articolo 42), ma anche altri aspetti specifici attinenti l'informatizzazione sono demandati alla stessa fonte normativa: le modalità tecnico operative di trasmissione telematica di provvedimenti e informazioni (articolo 20); le modalità tecnico operative per consentire la visura delle iscrizioni da parte della persona o dell'ente interessato anche con modalità telematiche (articolo 33); l'individuazione di altri uffici, diversi da quelli giudiziari, che possano essere collegati al sistema per rilasciare certificati (articolo 35); le modalità tecnico operative per consentire

all'autorità giudiziaria, alle pubbliche amministrazioni e ai gestori di pubblici servizi la consultazione diretta del sistema (articolo 39); le regole tecniche per l'utilizzo del sistema di riconoscimento delle impronte digitali esistente presso il Ministero dell'Interno (articolo 43). Per adottare tali decreti dirigenziali deve essere sentito il Dipartimento per l'innovazione tecnologica, il Garante per la protezione dei dati e le altre amministrazioni di volta in volta coinvolte (Ministero dell'Interno, Ministero Economia e Finanze ecc.).

Per comprendere lo spirito con cui il Ministero ha assunto tale compito sono particolarmente interessanti le circolari<sup>297</sup> emanate dal Direttore Generale della giustizia penale, responsabile del casellario giudiziale, nell'immediatezza dell'entrata in vigore del Testo unico. Se per un verso emerge l'orgoglio per quanto già realizzato sino a quel momento *“un sistema informativo, con forte componente telematica, distribuito su tutto il territorio nazionale”* cui sono collegati ottanta uffici giudiziari, per altro verso emerge la consapevolezza del grande lavoro che ancora deve essere compiuto per attuare il Testo unico: il Direttore Generale stima che – considerata la sola finalità di rilascio dei certificati – il numero complessivo dei collegamenti da attivare per consentire a tutti gli uffici giudiziari (considerato che molti di essi si articolano in distinte sezioni che esplicano in modo autonomo i servizi) l'accesso al sistema informativo del casellario sia di 2500.

Emerge ancora, dalle predette circolari, come si intenda dirigere lo sforzo *in primis* sulla individuazione delle caratteristiche tecniche ed architetture in grado di

---

<sup>297</sup> Circolare del 26 marzo 2003 n. 1888 di Protocollo e circolare del 31 marzo 2003 n. 2016 di protocollo.

soddisfare le esigenze derivanti dall'applicazione del Testo unico, ma contemporaneamente si debbano delineare i modelli organizzativi necessari per controllare l'evoluzione del sistema e, ancora, avviare un piano di formazione del personale che sarà impegnato nella attività di immissione dati con strumenti che ne garantiscono la trasmissione telematica.

L'aspetto che più di ogni altro viene enfatizzato - in linea con quanto previsto già dal Testo unico - è quello della necessità di sviluppare un passaggio graduale. Il Direttore Generale è consapevole del fatto che l'applicativo SIC già in uso può, opportunamente modificato, supportare alcune delle disposizioni del Testo unico, ma solo con l'adozione di un nuovo sistema operativo si potrà garantirne una piena attuazione.

Se la scelta della transizione graduale è imposta sia dal legislatore che dalla realtà fattuale, non deve essere sottovalutata l'enorme difficoltà per l'amministrazione di garantire la perfetta operatività del sistema informativo del casellario per tutta la durata di un periodo transitorio prolungato nel tempo.

Tale difficoltà di gestione è non solo tecnologica, ma anche - soprattutto - organizzativa. Man mano che, con decreto ministeriale, si porta avanti l'informatizzazione di uno degli elementi dell'architettura complessiva, si devono ridisegnare le competenze di tutti gli ufficio coinvolti (ufficio centrale e tutti gli uffici locali e iscrizione) in modo diverso da quello precedente ma che non è ancora quello previsto a regime dal Testo unico. Occorre perciò emanare circolari per informare con chiarezza gli uffici del nuovo quadro normativo, dare tutte le istruzioni di dettaglio che si rivelano opportune, eventualmente predisporre centralmente moduli

di varia natura per assicurarne l'uso uniforme da parte di tutti gli uffici sparsi sul territorio nazionale, adottare, infine, ogni altra iniziativa concreta che si riveli funzionale al particolare tipo di innovazione introdotto.

Questo faticoso lavoro di gestione della fase transitoria è testimoniato con chiarezza dalle numerose circolari sul casellario giudiziale emanate in questi anni e, sebbene l'introduzione del Nuovo Sistema Informativo del Casellario (NSC) nel 2007 ha rappresentato un tappa importante, l'emanazione di direttive di dettaglio con circolari non si è fermata.

I primi decreti dirigenziali di attuazione del Testo unico sono stati adottati dal Direttore Generale della Giustizia penale e dal Direttore Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati in data primo aprile 2003<sup>298</sup>. Essi hanno una valenza generale, nel senso che si preoccupano di dare una risposta, anche se spesso si tratta di un semplice rinvio, a tutte "le deleghe" contenute nel Testo unico. Senza fare una disamina puntuale di questi quattro decreti - oggi abrogati<sup>299</sup> - si può dire che è con essi che si inizia la lunga fase di transizione. In primo luogo si stabilisce che saranno gli uffici locali - che continuano ad essere istituiti transitoriamente presso le Procura della Repubblica - a dare continuità alle attività svolte fino a quel momento dai casellari locali, e a esercitare tutte le competenze che non è allo stato possibile trasferire agli altri uffici. Quanto ai vari aspetti dell'informatizzazione si stabilisce ciò

---

<sup>298</sup> I quattro decreti sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia n. 8 del 30 aprile 2003

<sup>299</sup> Articolo 41 del Decreto Ministero giustizia 25 gennaio 2007 di cui si tratterà a breve.

che continua o inizia a farsi con gli strumenti allo stato disponibili e ciò che, invece, resta inattuato in attesa degli idonei mezzi tecnici.

In data 11 febbraio 2004 viene emanato un nuovo Decreto dirigenziale<sup>300</sup> per risolvere un unico aspetto specifico, l'utilizzo di nuove procedura sviluppata nell'applicativo SIC per dare attuazione parziale e transitoria all'articolo 39 del Testo unico - che prevede l'accesso diretto al sistema del casellario per le pubbliche amministrazioni ed i gestori di pubblici servizi - utilizzando l'intermediazione dell'ufficio centrale (per le richieste di consultazione concernenti categorie o gruppi di persone numerose) e degli uffici locali per singole richieste.

In data 1 agosto 2005<sup>301</sup> viene emanato un nuovo decreto ministeriale per dettare le modalità procedurali per la visura delle iscrizioni nel casellario giudiziale da parte delle persone interessate, resa possibile dallo sviluppo di una nuova procedura, denominata Visure, dell'applicativo SIC. Ancora una volta è l'ufficio locale che fornirà all'interessato un tabulato estratto dal sistema che non ha valore di certificazione.

Nel 2005 il Ministero della giustizia inizia le attività di progettazione e realizzazione del Nuovo Sistema informativo del Casellario giudiziale (NSC) che si conclude nel dicembre 2006 con le attività di collaudo definitivo. Il 25 gennaio 2007 viene adottato il Decreto ministeriale - d'ora in avanti DM 2007 - che stabilisce le regole procedurali di carattere tecnico operativo per l'attuazione del Testo unico. Il nesso tra regole

---

<sup>300</sup> Decreto pubblicato in GU del 14 febbraio 2004 n. 37. La soluzione formalizzata nel decreto era già stata anticipata con circolare della Direttore Generale della giustizia penale del 17 giugno 2003 n. 3194.

<sup>301</sup> Pubblicato in GU del 10 agosto 2007 n. 185.

tecniche e nuovo applicativo è così stretto che si prevede che le disposizioni del decreto abbiano efficacia solo con l'avvio in esercizio del NSC il 2 maggio 2007<sup>302</sup>.

Sulle scelte effettuate dal Ministero, il Garante per la protezione dei dati personali, pur auspicando che la fase transitoria si completi nel più breve arco di tempo possibile, esprime un parere<sup>303</sup> positivo.

Con l'avvio del NSC, ovviamente, il precedente sistema SIC viene dismesso e così il DM 2007 detta regole specifiche per la migrazione sul nuovo sistema dei dati pregressi<sup>304</sup>. Intanto individua nell'ufficio locale una perdurante competenza alla modifica e alla rettifica di tutti i dati già presenti nella banca dati del casellario prima della migrazione, ma soprattutto stabilisce quali dati non debbono essere migrati perché non rispondenti alle previsioni del Testo unico (ad esempio perché relativi ad ultraottantenni) prevedendo però una precisa comunicazione dei dati non migrati perché l'ufficio locale possa procedere al controllo e all'eliminazione. Insieme ai dati migrano sul nuovo sistema anche tutte le utenze precedentemente attivate con i relativi profili di autorizzazione già concessi.

E' con il DM 2007 che viene pienamente realizzata la principale modifica procedurale e organizzativa introdotta dal Testo unico e l'ufficio iscrizione diventa il centro del sistema informativo, con quella competenza generale ad immettere i dati nel sistema di cui si è già detto.

---

<sup>302</sup> L'articolo 42 del DM 2007 subordina l'efficacia all'avviso in GU dell'avvio in esercizio del NSC. Tale comunicazione viene pubblicata in GU del 2 maggio 2007 n. 100.

<sup>303</sup> Parere 18 gennaio 2007, n. 1381963

<sup>304</sup> Principalmente nell'articolo 35 ma anche, in via incidentale, in altri articoli del DM 2007.

Tutto il Capo III del DM 2007 disciplina dettagliatamente le competenze degli uffici e le modalità operative dell'iscrizione che avviene attraverso una maschera di inserimento dati, realizzata in ambiente web, che presenta caratteristiche di massima efficienza e usabilità. Particolarmente interessante è la previsione di sistemi automatici di allarme che segnalano all'ufficio iscrizione errori e anomalie, attraverso i quali si vuole impedire l'inserimento di dati non pertinenti e prevenire eventuali errori di immissione. Un sistema di allarme, dunque, rispondente ai principi del sistema informativo dettati dal Testo unico in accoglimento di suggerimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

Altrettanto interessante per il puntuale uso delle tecnologie informatiche nel rispetto delle norme stabilite dal Testo unico, è la presenza nel NSC di una procedura automatica denominata "*determinazione delle date di menzionabilità*"; al momento della validazione dei dati immessi, la predetta procedura determina a livello di soggetto, di provvedimento, di reato e di pena accessoria il termine fino al quale il dato inserito deve essere riportato nelle diverse tipologie di certificati e il giorno in cui dovrà essere eliminato dal sistema. I vantaggi - per l'attendibilità dei certificati e per il risparmio di tempo lavoro degli operatori - impliciti in tale procedura sono di immediata evidenza.

La non completa operatività dei sistemi di interconnessione tra tutte le diverse articolazioni degli uffici giudiziari, tuttavia, fa residuare una transitoria competenza dell'ufficio locale ad iscrivere i dati dei provvedimenti degli uffici non connessi alla rete quali alcuni degli uffici del Giudice di pace o delle autorità giudiziarie militari,

nonché i provvedimenti dell'esecuzione penale del pubblico Ministero e della Sorveglianza emessi fino alla interconnessione del sistema SIES.

Per facilitare gli uffici giudiziari chiamati con il DM 2007 ad un mutamento organizzativo complesso e fortemente innovativo vengono emanate numerose circolari<sup>305</sup> che chiariscono con dovizia di particolari ogni aspetto della nuova procedura e del sistema informativo che la consente. Il personale amministrativo che in concreto deve svolgere l'attività di immissione dei dati nel NSC viene appositamente formato, ma le circolari si rivolgono anche e soprattutto ai dirigenti degli uffici giudiziari che devono guidare la transizione.

Tali circolari dettano direttive differenziate per gli uffici a seconda che siano già collegati o meno con il SIC e a seconda dei compiti che dovranno svolgere; stabiliscono, inoltre, che l'entrata in esercizio del NSC sia accompagnata, per un brevissimo periodo (5 giorni) dal contemporaneo funzionamento del sistema informativo in dismissione al fine di effettuare controlli a campione e per garantire, in caso di necessità, il servizio certificativo.

In vista del passaggio al nuovo sistema, rispettando le indicazioni contenute nelle circolari, si collegano al NSC poco meno di mille uffici giudiziari.

Altro aspetto particolarmente rilevante del DM 2007 sono le regole tecniche fissate del Capo II. Con gli undici articoli in esso contenuti si definiscono in modo espresso le relazioni tra le quattro banche dati contenute nel sistema informativo del

---

<sup>305</sup> Circolare 18 dicembre 2006 n. 6073 di Protocollo; Circolare 15 gennaio 2007 n. 306 di protocollo; Circolare 20 aprile 2007 n. 2080 di protocollo; Circolare 27 aprile 2007 n. 2209 di protocollo; Circolare 29 maggio 2007 n. 2660 di protocollo;

casellario: i dati del casellario giudiziale e del casellario dei carichi pendenti (quando sarà implementato) saranno logicamente unificate, mentre i dati riguardanti minori d'età in essi contenute devono essere tenuti logicamente separati; l'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e l'anagrafe dei relativi carichi pendenti (quando sarà implementata) saranno logicamente unificate tra loro<sup>306</sup>.

Per garantire la continuità dei servizi erogati dal sistema si prevede l'articolazione del sistema informativo su due siti, il polo primario a Roma e il polo secondario a Napoli, che sono speculari a livello di struttura e sono allineati in modalità asincrona, tramite un sistema di replicazione progettato per assicurare la protezione dei dati e l'indipendenza dei due poli.

Si individuano ancora politiche di sicurezza molto stringenti per salvaguardare la riservatezza, l'integrità, l'esattezza, l'accessibilità e la disponibilità dei dati contenuti nel sistema. Si disciplinano, infine, in modo dettagliato le modalità di accesso.

Con il DM 2007 non si riesce tuttavia a dare completa attuazione al testo unico. Non essendo ancora distribuiti sull'intero territorio nazionale tutti i sistemi informatici degli uffici giudiziari - che vengono definiti "sistemi fonte" - nei quali sono contenuti i dati per l'iscrizione, l'aggiornamento e l'eliminazione delle quattro banche dati, si rende possibile l'implementazione, con le procedure e le competenze previste dal Testo unico, delle sole banche dati del casellario giudiziale e dell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato (che di fatto parte col DM 2007). La realizzazione delle banche dati nazionali del casellario dei carichi pendenti e

---

<sup>306</sup> Articolo 3 del DM 2007; M. Iaselli, *Il casellario giudiziale telematico*, citato in bibliografia, pag. 517.

dell'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, per le quali il NSC è stato altresì progettato, restano una realtà da venire.

La non completa operatività dei sistemi di interconnessione tra l'amministrazione della giustizia e le altre pubbliche amministrazioni, inoltre, non consente di realizzare tutti gli aspetti di alimentazione automatica da e verso le banche dati del casellario. Uno dei collegamenti telematici realizzati è quello con la Banca d'Italia, archivio CAI, segmento ASP, perché i dati relativi alla pena accessoria del divieto di emettere assegni bancari e postali a quelli relativi alla durata e alla data di scadenza delle stesse sono iscritti nel sistema dall'ufficio iscrizione e trasferiti in modo automatico sull'archivio CAI.

Manca il collegamento con i Comuni per le notizie sulla morte della persona, le comunicazioni perciò continuano a essere trasmesse via posta, non all'ufficio centrale, ma all'ufficio locale nel cui ambito le persone sono nate, ed è quest'ultimo che le inserisce nel sistema. Su questo fronte, tuttavia, i Protocolli d'intesa con i Comune di Roma (6 aprile 2012) e di Milano (17 aprile 2012), hanno recentemente dato avvio ad una fase sperimentale prodromica alla attivazione del collegamento su tutto il territorio nazionale. Grazie ad una nuova procedura, denominata "*comunicazione deceduti*", si attua l'acquisizione diretta nel SIC delle comunicazioni sulla morte della persona garantendo il costante aggiornamento del casellario e sgravando gli uffici comunali dalla necessità di inviare comunicazioni cartacee agli uffici del casellario competenti. La procedura si avvale della posta elettronica certificata (PEC) come canale di trasmissione, e prevede l'invio di file in formato XML, che contengono obbligatoriamente dati anagrafici predeterminati. I file

vengono firmati digitalmente dal referente del servizio preventivamente accreditato nel sistema.

Mancano ancora i collegamenti con le autorità che emettono i provvedimenti amministrativi di espulsione perciò tali provvedimenti non sono al momento presenti nel casellario giudiziale.

Non si è attivata la consultazione diretta del sistema da parte di pubbliche amministrazioni e gestori pubblici e il servizio continua ad essere affidato all'ufficio locale.

Non si è ancora potuto realizzare il collegamento con il Ministero dell'economia e finanze per acquisire automaticamente il codice fiscale e con Ministero dell'interno per le impronte digitali: l'ufficio iscrizione li inserisce manualmente nel sistema - limitatamente ai soggetti iscritti per la prima volta - se disponibili tra gli atti del fascicolo<sup>307</sup>

Anche per quanto riguarda i canali di accesso al servizio del casellario giudiziale dell'utenza esterna il DM 2007 non realizza quanto previsto nel testo unico: non partono per il momento gli uffici territoriali presso il Giudice di pace; non si individuano altri uffici, anche esterni all'Amministrazione della giustizia che possano rilasciare i certificati, non è al momento possibile le richiesta telematica dei certificati.

---

<sup>307</sup> Circolare 29 maggio 2007 n. 2660 prot., lettera H. Per gli stranieri si inserisce, se noto, il codice univoco di identità (CUI) che è il codice alfanumerico basato sulle impronte digitali indicato nel certificato del casellario centrale di identità del Ministero dell'interno.

### 4.3 La situazione sovranazionale

#### La Convenzione di Strasburgo del 1959

Se la conoscenza dei precedenti penali è importante al livello nazionale, nel corso del tempo essa ha assunto importanza crescente a livello internazionale per il contrasto del terrorismo e più in generale della criminalità transnazionale. Per questa ragione sono state firmate diverse Convenzioni internazionali che, in varia misura, prevedono meccanismi per il trasferimento di informazioni sui precedenti giudiziari iscritti nei casellari nazionali<sup>308</sup>.

In Europa il primo strumento organico all'interno del quale è stata regolata anche la conoscenza dei precedenti penali al di fuori dello Stato di condanna è stata la "Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale", promossa dal Consiglio d'Europa e siglata dai 47 Stati membri a Strasburgo il 20 aprile 1959, Convenzione poi completata, per il tema del casellario, dall'articolo 4 del secondo protocollo addizionale 8 novembre 2001. La convenzione prevede due meccanismi di comunicazione tra gli Stati firmatari: il primo è previsto dall'articolo 13 "Casellario giudiziario" e stabilisce che l'autorità giudiziaria di uno Stato aderente può richiedere, per i bisogni di un affare penale, ad altro Stato i dati risultanti dal casellario, ed avrà diritto a conoscerli nella stessa misura in cui tale diritto sarebbe riconosciuto all'autorità nazionali in caso analogo; il secondo meccanismo è previsto dall'articolo 22 "Scambio di notizie di condanna" dove si dispone il dovere di trasmissione periodica a ciascun paese aderente delle notizie relative alle eventuali iscrizioni a carico di

---

<sup>308</sup> M. Pisani, "Cooperazione internazionale in materia penale", citato in bibliografia.

propri cittadini nel casellario nazionale degli altri Stati, si tratta cioè di un meccanismo di centralizzazione delle informazioni sulle condanne nella Stato membro di nazionalità.

Entrambi questi meccanismi si rivelano inefficienti. Quando all'articolo 13 si rivela estremamente difficoltoso identificare in quale Stato una persona perseguita sia stata già oggetto di condanna, né può ipotizzarsi di avanzare richieste a tutti gli Stati. Inoltre la procedura della rogatoria prevista dalla Convenzione è complessa e lenta, ma soprattutto si rivela molto difficile comprendere le informazioni che vengono infine trasmesse per la profonda differenza tra i diversi ordinamenti nazionali<sup>309</sup>. Non meno inefficace si rivela il meccanismo previsto dall'articolo 22 perché gli Stati provvedono con scarsa tempestività alla notifica dell'iscrizione nel proprio casellario di informazioni riguardanti cittadini stranieri. Inoltre i complessi e differenti meccanismi nazionali, che regolano la possibilità di inserire nel casellario una condanna straniera, rendono spesso senza effetto le notifiche ricevute a carico di propri cittadini, nella Convenzione, infatti, non è previsto alcun obbligo di iscrizione della notifica ricevuta.

Constatate queste gravi difficoltà è proprio il Consiglio d'Europa che nel 1978 inizia a domandarsi se sia possibile creare un "casellario giudiziale europeo"<sup>310</sup>. Un gruppo di studio ristretto esamina la questione anche con riguardo alla possibilità di utilizzare mezzi informatici per realizzare tale casellario e prende in considerazione

---

<sup>309</sup> Libro bianco relativo allo scambio di informazioni sulle condanne penali e sull'effetto di queste ultime nell'Unione europea, 25 gennaio 2005, paragrafo 2.2

<sup>310</sup> F. Peroni e M. Gialuz, "Cooperazione informativa e giustizia penale nell'Unione europea", citato in bibliografia, pagg. 191 e192.

due possibili soluzioni alternative. Da un lato si studia la possibilità di creare un vero e proprio casellario giudiziario centrale europeo, ma tale ipotesi viene giudicata inattuabile per le enormi differenze tra gli ordinamenti (nella definizione dei reati, nei sistemi sanzionatori ecc.) e per gli ingenti costi finanziari che avrebbe comportato. Dall'altro lato si pensa all'interconnessione dei casellari nazionali informatizzati, ma tale strada si presenta non concretamente realizzabile perché all'epoca l'informatizzazione dei casellari era appena agli inizi.

A conclusione dei lavori, perciò, il gruppo di lavoro si limita a formulare delle raccomandazioni che vengono recepite dal Comitato dei Ministri il 21 giugno 1984<sup>311</sup>.

Da un lato si raccomanda di fissare principi a livello nazionale perché le informazioni dei casellari giudiziari, che sono così utili per le autorità penali in vista della decisione da assumere, non vengano utilizzate per scopi diversi onde non compromettere le possibilità di reinserimento sociale del reo, dall'altra si raccomanda di applicare in maniera rigorosa i meccanismi previsti dalla Convenzione di Strasburgo del 1959.

### **Le iniziative dell'Unione Europea**

La necessità di conoscere la biografia giudiziaria di cittadini che abbiano un passato criminale diventa ancora più forte nell'ambito dell'Unione europea dove la libertà circolazione delle persone e dei servizi accresce l'occasione di commettere reati all'estero quando non di veri e propri reati transnazionali. Nell'ambito delle politiche comunitarie per l'attuazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, lo

---

<sup>311</sup> Raccomandazione R(84)10 sui casellari giudiziari e la riabilitazione del condannato..

si vedrà diffusamente nel prossimo capitolo, lo scambio rapido ed efficace delle informazioni relative alle condanne pregresse, sia in chiave di prevenzione criminale che di repressione dei reati, diventa uno degli obiettivi prioritari<sup>312</sup>.

Esiste, tuttavia, una ragione specifica che rende particolarmente rilevante, nell'ambito dell'Unione europea, la possibilità di ottenere informazioni sui precedenti penali di un cittadino. Nell'ambito delle misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali<sup>313</sup> infatti, è prevista *"l'adozione di uno o più strumenti volti ad introdurre il principio secondo cui il giudice di uno Stato membro deve essere in grado di tener conto delle decisioni penali definitive rese negli Stati membri per valutare i precedenti penali del delinquente, prendere in considerazione la recidiva e determinare la natura delle pene e le modalità di esecuzione applicabili"*<sup>314</sup>. E' evidente che il giudice potrà tener conto di precedenti condanne in altri Stati membri in quanto esista uno strumento efficiente e rapido di conoscenza, il che ha rafforzato la necessità di sviluppare nell'Unione europea strade alternative alla ordinaria assistenza giudiziaria reciproca per attuare lo scambio di informazioni estratte dai casellari giudiziari.

Realizzare in concreto tali scambi, tuttavia, è più complesso di quanto non si possa ritenere. Infatti, malgrado in tutti i paesi della Unione Europea sia molto diffusa

---

<sup>312</sup> Per una ricostruzione accurata delle tappe che hanno segnato la gestazione del Casellario europeo si rinvia a F. Peronie M. Gialuz, citato, pp. 193-197, e A. Marandola (2007) citata in bibliografia, pp. *"Verso un casellario giudiziario europeo (o una variante di minor portata)"* 1379-1381.

<sup>313</sup> Misura n. 2 del programma di attuazione adottato dal Consiglio europeo il 29 novembre 2000. Il principio del mutuo riconoscimento è stato introdotto in materia penale con il Consiglio europeo di Cardiff del 1998 e, con il Consiglio di Tampere del 1999, è diventato principio guida della cooperazione giudiziaria in materia penale.

<sup>314</sup> Tale strumento è oggi la Decisione 2008/675/GAI del Consiglio del 24 luglio 2008 relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra stati membri dell'unione europea in occasione di un nuovo processo penale.

l'adozione di sistemi informativi automatizzati per gestire i casellari giudiziari nazionali, tra di essi esistono tali e tante differenze da ostacolare lo scambio comprensibile di dati. Le differenze si riscontrano in primis nel livello di informazioni disponibili anche per la diversa normativa sulla eliminazione dei dati nel casellario; si evidenziano poi nel tipo di soggetti a carico dei quali sono inseriti i dati (persone fisiche e giuridiche) e nel tipo di sanzioni (solo giudiziali o anche amministrative); si rintracciano, infine, nell'ambito "territoriale" coperto dal casellario - aspetto particolarmente rilevante per la criminalità transazionale - cioè nella presenza o meno di condanne comminate in altri Stati a carico di propri cittadini e viceversa di condanne nazionali a carico di cittadini stranieri. A causa di queste differenze se i casellari nazionali sono un buono strumento di aiuto nella prevenzione e repressione della criminalità, a livello sovranazionale la loro utilità decresce sensibilmente<sup>315</sup>.

In presenza di una disomogeneità normativa così accentuata qualcuno ha dubitato in radice che sia davvero possibile creare un casellario giudiziario europeo senza procedere preliminarmente ad una armonizzazione degli elementi fondamentali che devono essere inseriti nei casellari<sup>316</sup>

Il Libro bianco relativo allo scambio di informazioni sulle condanne penali e sull'effetto di queste ultime nell'Unione europea, presentato dalla Commissione il 25

---

<sup>315</sup> C. Stefanou e H. Xanthaki, *Towards a European Criminal Record*, citato in bibliografia, pp. 2 e 3.

<sup>316</sup> R. Kert "The European Criminal record in Austria" in C. Stefanou e H. Xanthaki, citato, pp. 107-108

gennaio 2005, è il primo<sup>317</sup> documento che si occupa in modo organico e completo della circolazione delle informazioni sulle condanne, sui loro effetti negli altri Stati membri e delle possibili soluzioni da adottare per intensificare lo scambio informatico dei dati tra i casellari nazionali<sup>318</sup>.

Il Libro bianco riporta una accurata analisi della situazione illustrando sia la grande diversità dei sistemi nazionali di registrazione delle condanne (per le autorità centrali che gestiscono i casellari, per il contenuto, per i soggetti che vi hanno accesso diretto o indiretto, per i tempi di cancellazione), sia le ragioni dell'inefficienza dei tradizionali strumenti di cooperazione internazionale<sup>319</sup>.

Il cuore del Libro bianco è il miglioramento della circolazione delle informazioni con l'attuazione di un sistema informatizzato. A tal fine vengono esaminate le opzioni possibili illustrandone pregi e difetti, quindi si illustra la soluzione proposta dalla commissione.

E' interessante sottolineare come, nel fissare l'obiettivo di accesso elettronico, rapido e sicuro per l'utilizzatore finale alle informazioni sulle condanne, il Libro Bianco preveda che l'accesso debba sempre avvenire tramite l'intermediazione dei casellari nazionali. Nel porre in evidenza questo aspetto non si intende contestare la concretezza ed equilibrio della scelta effettuata, stante l'enorme difficoltà - linguistica e culturale - per un operatore della giustizia di un Paese di accedere in via

---

<sup>317</sup> Di qualche mese precedente è la proposta di decisione dalla Commissione adottata dal Consiglio il 13 ottobre 2004 [Com(2004)644 def.], proposta che poi diventerà la Decisione 2005/876/GAI di cui si dirà a breve, ma essa ha portata minore perché si ferma al miglioramento degli scambi bilaterali già esistenti.

<sup>318</sup> Per una ricostruzione del percorso che ha portato all'emanazione del Libro bianco si veda F. Peroni e M. Gialuz, citato, pp. 198 - 201.

<sup>319</sup> Libro bianco, già citato, paragrafo 2.

diretta al casellario di un altro ordinamento giuridico, quando sottolineare che essa non è di certo l'unica percorribile con le tecnologie telematiche ed informatiche oggi disponibili. La disamina delle opzioni possibili effettuata dalla Commissione per motivare la propria proposta, allora, avrebbe dovuto soffermarsi maggiormente su questa scelta preliminare che ha un'importanza non trascurabile, sebbene una motivazione sulle ragioni che hanno indotto a privilegiare un sistema imperniato su rapporti esclusivi tra le autorità centrali nazionali - capacità di verificare i privilegi di accesso secondo il diritto nazionale e analogia con la scelta effettuata per altri sistemi di informazione a livello europeo - possa ricavarsi dai successivi punti 25 e 26 del Libro bianco.

La commissione, dunque, richiama le tre opzioni possibili già previste dalla misura 4 del programma di attuazione del principio di riconoscimento reciproco: agevolazione degli scambi bilaterali d'informazione; collegamento in rete degli archivi nazionali e costituzione di un vero e proprio archivio centrale europeo.

Le prime due opzioni presentano il vantaggio di mantenere le informazioni a livello nazionale nel rispetto delle diverse legislazioni che disciplinano un settore così "delicato" e, dal punto di vista dell'opportunità tecnologica, evitano il problema della duplicazione dei dati (con i connessi consistenti problemi di allineamento tra le diverse banche dati). Esse però non risolvono il problema della mancanza di conoscenza preventiva di quale casellario nazionale contenga i dati di interesse e presuppongono perciò un numero elevato di interrogazioni, e non risolvono neppure il secondo grande problema della comprensione delle informazioni ricevute.

La costituzione di un casellario giudiziario europeo centralizzato, gestito e controllato da un'autorità comunitaria (si ipotizza Eurojust)<sup>320</sup>, presenterebbe pregi e difetti invertiti: portando alla creazione di formati standard condivisi di comunicazione e conservazione dei dati a livello centrale accrescerebbe la comprensione degli stessi per tutti gli Stati membri, renderebbe sufficiente una sola interrogazione per avere notizie complete a livello di Unione europea, viceversa duplicherebbe i dati dei casellari nazionali con rilevanti costi di implementazione e mantenimento, ma soprattutto imporrebbe la necessità di definire una normativa per l'accesso a tali informazioni diversa da quelle nazionali.

La soluzione proposta dal Libro bianco, perciò, è una soluzione mista che vede la creazione di uno schedario europeo (indice) delle persone condannate che contenga i soli dati identificativi della persona e la menzione dello Stato membro nella quale essa ha riportato una condanna, valorizzando in questo modo il ruolo dello Stato di condanna piuttosto che quello di cittadinanza. La Commissione prevede inoltre la realizzazione di una infrastruttura telematica che consenta uno scambio rapido e sicuro tra casellari nazionali e, infine, l'elaborazione di un formulario europeo standardizzato che permetta la trasmissione delle informazioni in modo facilmente traducibile e giuridicamente comprensibile.

La prima Decisione adottata dal Consiglio europeo per migliorare gli scambi di informazioni estratte dai casellari giudiziari è la Decisione 2005/876/GAI del 21 novembre 2005. Si tratta di una decisione adottata nel clima di allarme suscitato

---

<sup>320</sup> C. Stefanou e H. Xanthaxi, citato, pp. 125 e 382

dall'attentato terroristico di Madrid del 11 marzo 2004, perciò più che alla soluzione completa dei problemi già evidenziati nello scambio di dati tra i casellari, si mira a dare una risposta veloce limitandosi a perfezionare gli strumenti delle notificazioni (articolo 22) e della richiesta di dati del casellario (articolo 13) della Convenzione di Strasburgo del 1959 di cui si è detto.

Per agevolare l'applicazione dell'articolo 22 la Direttiva prevede la designazione di una o più (se vi sono più banche dati separate) autorità centrali che trasmetteranno e riceveranno le comunicazioni, e trasforma le comunicazioni da cumulative e periodiche (almeno una volta l'anno), a comunicazioni singole ed immediate per ogni iscrizione nel proprio casellario nazionale. Tali sistemi, tuttavia, pur migliorando la fase della notifica non eliminano il problema di fondo della mancanza di obbligo d'iscrizione a carico dello Stato di cittadinanza.

Per agevolare l'applicazione dell'articolo 13, invece, si introduce un termine massimo per inviare la risposta (entro 10 giorni), ma soprattutto si introduce un modulo standard<sup>321</sup> per formulare le richieste che sarà utilizzato dalle autorità centrali di ciascuno Stato membro. Tale modello è il primo passo per agevolare la comprensione reciproca tra le autorità centrali.

Parallelamente all'attività dell'Unione europea e fuori dal suo quadro giuridico, quattro Stati membri (Francia, Germania, Spagna, Belgio) - nell'ambito di una cooperazione meramente intergovernativa - diedero vita nel marzo del 2005 ad un

---

<sup>321</sup> La previsione di un modulo standard era stata prevista dalla misura 3 del programma per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali. La Direttiva prevede che tale modulo uniforme venga tradotto in tutte le lingue dell'unione, basandosi sul modello elaborato in ambito Schengen.

progetto di interconnessione dei loro casellari nazionali denominato “Network of Judicial Register” (NJR)<sup>322</sup>. Nel corso degli anni successivi a tale progetto si sono uniti altri Stati membri<sup>323</sup> e altri sono stati ammessi come osservatori raggiungendo una percentuale significativa (più della metà) dei Paesi membri dell’Unione europea. Non si tratta certo della prima volta che iniziative di integrazione differenziata vengono attuate nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, basti ricordare che i Trattati di Schengen e il Trattato di Prüm sono nati in origine come forme di cooperazione internazionale tra Stati membri. Anche in questo caso il progetto pilota realizzato a livello di diritto internazionali ha influenzato in modo diretto, come si vedrà, la successiva legislazione europea.

La base giuridica posta a fondamento del progetto pilota è ancora la Convenzione di Strasburgo del 1959, la principale novità introdotta del NJR è l’individuazione del mezzo tecnologico scelto per le comunicazioni tra le autorità centrali dei casellari nazionali: l’interconnessione viene realizzata utilizzando l’infrastruttura TESTA (Trans-European Services for Telematics between Administration) cioè la rete proprietaria gestita dalla Commissione europea che dal 1996 viene utilizzata per l’interconnessione sicura tra le pubbliche amministrazioni nazionali e le Istituzioni europee. In questo modo l’intero flusso di dati tra i casellari centrali - sia le notificazioni di nuove iscrizioni a carico di stranieri (articolo 22) sia le richieste di informazioni sui precedenti già iscritti (articolo 13) - diventa esclusivamente

---

<sup>322</sup> F. Peroni e M. Gialuz, citato, pp. 209 - 211; J. B. Jacobs e D- Biltza, “Major “minor” Progress under the Third Pillar: EU Institution Building in the Sharing of Criminal Record Information”, citato in bibliografia, pp. 119 - 120.

<sup>323</sup> Nel 2006 repubblica Ceca e Lussemburgo; nel 2007 Slovenia, Regno Unito, Bulgaria, Slovacchia Polonia e Italia, nel 2008 Portogallo e Paesi Bassi.

elettronico. Le autorità giudiziarie di uno Stato membro che abbiano bisogno di conoscere le iscrizioni (eventualmente) presenti in altro casellario inoltreranno la richiesta al proprio casellario centrale che è il solo abilitato ad accedere al NJR.

La seconda novità introdotta dal NJR, è l'elaborazione di una tavola di corrispondenze per facilitare la traduzione e la comprensione giuridica delle informazioni ricevute. Tale tavola di corrispondenze, sviluppata a partire dalla analoga tabella sviluppata per il mandato di arresto europeo, contiene una elencazione di reati, distinti in categorie e sottocategorie, cui viene assegnato un codice identificativo.

La NJR non rappresenta, dunque, una soluzione completa ai problemi dello scambio bilaterale di informazioni sui precedenti giudiziari, ma favorisce indubbiamente una maggiore semplicità, rapidità e sicurezza nello scambio di dati. La NJR è entrata in funzione nel marzo del 2006 raggiungendo risultati che sono valutati molto positivamente tra gli Stati partecipanti al progetto perché il numero di comunicazioni trasmesse e richieste è vertiginosamente aumentato rispetto al passato e è decisamente superiore al numero degli scambi che avvengono tra gli Stati europei che non vi partecipano.

L'ultima tappa del percorso verso un casellario giudiziario europeo è oggi rappresentata dalla Decisione quadro del Consiglio 2009/315/GAI del 26 febbraio 2009 relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi tra gli stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario e dalla Decisione del Consiglio 2009/316/GAI del 6 aprile 2009 che istituisce il sistema europeo di informazione sui

casellari giudiziari (ECRIS) in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI.

La proposta di Decisione quadro era stata presentata dalla Commissione dopo soltanto un mese dall'adozione della Decisione 2005/876/GAI nella consapevolezza che quest'ultima non risolveva i problemi del meccanismo di scambio tradizionale individuati nel Libro bianco. Con la Decisione quadro del 2009 viene abbandonata non solo l'opzione di un casellario centrale, ma anche la proposta di costituire un indice europeo delle persone condannate per consentire l'individuazione rapida del paese di condanna.

Nella Decisione quadro è lo Stato di cittadinanza che - come nelle Convenzioni internazionali - continua ad avere ruolo centrale, ma si rende effettiva la sua capacità di fungere da centro di raccolta di tutte le decisioni nazionali e straniere a carico dei propri cittadini introducendo l'obbligo di iscrivere (e modificare) e di conservare integralmente nel proprio casellario le notizie ricevute da altre autorità centrali fino a quando la legislazione del Paese di condanna non ne prevede la cancellazione. Gli scambi tra le autorità centrali diventano perciò più intensi, a ciascuna iscrizione, modificazione o cancellazione di dati nel casellario nazionale che riguardi un cittadino straniero corrisponderà una immediata notifica allo Stato di cittadinanza sempreché, ovviamente, si tratti di uno Stato appartenente all'Unione europea

E' proprio l'obbligatorietà dell'iscrizione la novità di maggior portata introdotta dalla Decisione quadro per porre rimedio al principale limite - la completezza dei dati registrati a carico di una persona nel suo casellario nazionale - che sino a quel momento aveva reso inefficiente il meccanismo di interrogazione del casellario di

cittadinanza, malgrado gli sforzi già attuati per migliorare il versante della trasmissione delle notifiche. Ciascun paese di cittadinanza diventa il nodo di raccolta delle informazioni dei propri cittadini - per poterle trasmettere in seguito ad ogni Stato richiedente<sup>324</sup> - in quella rete di casellari centrali nazionali che danno vita ad un progetto di interconnessione diffusa che replica quanto già realizzato con il progetto pilota NJR.

Per aumentare la reciproca comprensione tra gli Stati membri delle informazioni sulle condanne, si stabiliscono (a livello di Unione europea) le informazioni che debbono/possono essere contenute nella comunicazione dello Stato di cittadinanza; tali informazioni vengono distinte in obbligatorie, facoltative (cioè quelle che devono essere comunicate solo se già presenti nel casellario giudiziario nazionale) e supplementari (che cioè debbono essere trasmesse solo se in possesso dell'autorità centrale). Si può dire che l'insieme di tali informazioni perfeziona il nucleo già contenuto nella Decisione 2005/876/GAI (che viene abrogata dalla Decisione quadro 2009), e fa tesoro dell'esperienza concreta già sperimentata nel progetto pilota NJR (il cui modello di trasmissione si riferiva unicamente ai reati) ampliandone la portata. Rendere omogeneo (strutturato) lo scambio del maggior numero di informazioni possibili - malgrado il perdurante limite delle legislazioni nazionali molto difformi che la Decisione quadro non si prefigge di armonizzate - produce l'effetto di

---

<sup>324</sup> Per quanto attiene all'obbligo di risposta - che dopo l'attuazione della Decisione quadro diventerà con maggior frequenza obbligo di ritrasmissione - si introduce una regolazione differenziata in base alla ragione della richiesta (processo penale o altri fini) e al momento in cui i dati sono stati iscritti nel casellario di cittadinanza (prima o dopo l'attuazione della direttiva).

facilitare la loro traduzione (si pensa a sistemi automatici) e la comprensione giuridica, ma facilità altresì lo scambio informatico di tali dati.

La Decisione 2009/316/GAI attua e completa dal punto di vista tecnico la Decisione quadro e regola i due profili caratterizzanti della stessa che si sono evidenziati: la realizzazione di un sistema informatizzato di scambio delle informazioni e l'adozione di un formato standard di trasmissione delle informazioni.

Richiamando l'esperienza del progetto pilota NJR, che viene menzionato nel considerando n. (5) come valida base dalla quale proseguire i lavori, la Decisione 316 istituisce il Sistema Europeo di Informazione sui Casellari Giudiziari (ECRIS) che è un sistema informativo decentrato basato sulle banche dati dei casellari giudiziari degli Stati membri. I casellari nazionali restano, perciò, gli unici detentori delle informazioni e sono pienamente responsabili della gestione della relativa banca dati; nessun casellario nazionale ha accesso diretto alle banche dati dei casellari degli altri Stati membri: la consultazione passa necessariamente attraverso una richiesta all'autorità nazionale.

ECRIS si compone, inoltre, del software di interconnessione che, attraverso l'uso di un pacchetto comune di protocolli, garantisce lo scambio di informazioni tra i casellari nazionali, e di una infrastruttura di comunicazione comune - la rete cifrata s-TASTA - gestita dalla Commissione europea e in grado di garantire la riservatezza e l'integrità dei dati trasmessi. Questa delimitazione delle competenze di ciascuno Stato nazionale (la propria banca dati e il software di interconnessione) e della Commissione (l'infrastruttura di comunicazione) determina anche l'imputazione dei costi per l'attuazione di ECRIS.

Per consentire la trasmissione delle informazioni sulle condanne così come individuate nella decisione quadro, la Decisione 316 predispone delle tavole di riferimento delle categorie (e sottocategorie) di reato e delle categorie di pene e misure cui corrisponde un sistema univoco di codici numerici. La tabella è frutto dell'analisi delle esigenze di tutti i ventisette Stati membri, ma per innalzare il livello di comprensione la direttiva 316 prevede che ogni Stato membro debba presentare l'elenco dei reati e delle pene nazionali corrispondenti alle categorie inserite nelle tavole. Non si tratta di una equivalenza giuridica, ma solo di un sistema per aumentare la capacità di comprensione del destinatario delle informazioni.

Gli Stati membri dovranno dare attuazione alla Decisione quadro entro il 27 aprile 2012, e adottare le misure necessarie per conformarsi alla Decisione entro il 7 aprile 2012.

E' forse ancora troppo presto per una valutazione completa sulla efficacia del sistema di scambio disegnato nel 2009. Si possono però evidenziare alcune criticità<sup>325</sup>, o forse future sfide sulle quali il legislatore europeo sembra volersi ancora misurare come emerge dalla previsione di nuove proposte contenuta nel paragrafo 3 dell'articolo 13 *"... entro il 27 aprile 2015 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente decisione quadro, corredata se dal caso da proposte legislative"*

ECRIS, in primo luogo, non trova alcuna soluzione per tutte le persone che, pur avendo riportato condanne in uno Stato membro non siano cittadine dell'Unione

---

<sup>325</sup> J. B. Jacobs e D. Blitsa, citato, pp. 128 - 136.

europea, per costoro l'informazione sarà contenuta solo nel casellario dello Stato di condanna, e per le autorità di altro Stato membro che si trovassero a dover giudicare tali persone non vi sarebbe altra strada che interrogare tutti i casellari di tutti gli Stati membri<sup>326</sup>. La Commissione europea, tuttavia, sta sviluppando una integrazione di ECRIS denominate ECRIS - TNT cioè "*European Criminal Records Information System for Third Country Nationals*". Si tratterà della concretizzazione dell'indice europeo centralizzato nel quale raccogliere le informazioni su precedenti condanne per tutti i cittadini non europei che però risiedano nel territorio dell'Unione.

Una seconda criticità riguarda le condanne emesse prima del 27 aprile 2012 (termine ultimo di attuazione nazionale della Decisione quadro) perché l'obbligo di iscrizione comincia a decorrere per le condanna straniere che ciascuno Stato membro abbia ricevuto dopo quella data.

Per sopperire alla mancanza di armonizzazione delle legislazioni nazionali, la Direttiva quadro ha dettato regole dettagliate per la ritrasmissione dei dati ricevuti dando la precedenza al diritto dello Stato di condanna, regole che però non sono applicabili per l'uso interno che ciascun Paese faccia delle informazioni ricevute, è evidente il rischio di trattamento nazionale discriminatorio tra i cittadini europei in base alle loro diversa cittadinanza.

Non è stato fissato con chiarezza, ancora, quali siano gli utenti che possono accedere alle informazioni scambiate tra i casellari centrali: solo le autorità giudiziarie o anche

---

<sup>326</sup> Nella realtà questo non avviene perché le notizie sull'esistenza di una precedente condanna vengono attinte dalle banche dati in uso alle forze di polizia dove l'interconnessione, grazie al principio di disponibilità, è andata molto più avanti.

le forze di polizia; questo potrebbe creare in futuro una certa difformità nelle leggi di attuazione nazionali.

Elementi integrativi per accertare l'identità del condannato - quali impronte digitali, dati sul documento di identità, pseudonimi e alias - figurano solo tra le informazioni supplementari minando l'affidabilità dell'identificazione. Si è già constatato a livello di casellari nazionali, infatti, che l'esatta individuazione delle persone condannate presenta margini di complessità che non possono essere trascurati.

Non essendovi uniformità nei dati presenti nei casellari nazionali la Direttiva quadro si è di fatto dovuta limitare al nucleo minimo del patrimonio informativo comune a tutti gli Stati: le condanne da trasmettere sono solo quelle definitive (non dunque notizie su procedimenti pendenti), solo quelle pronunciate da autorità giudiziarie penali (non le interdizioni o inabilitazioni né le sanzioni amministrative), solo quelle riguardanti persone fisiche (anche se nel considerando n. (7) si ipotizza una futura estensione anche alle persone giuridiche), questa scelta evidentemente riduce il valore di conoscenza di ECRIS

Sempre per la stessa ragione è molto limitata la possibilità di scambio per fini diversi dal processo penale che viene sostanzialmente rinviata alla legislazione nazionale.

Malgrado le criticità evidenziate, la Direttiva quadro e la Direttiva 316, con l'istituzione di un sistema europeo di informazione sui casellari a rete diffusa, rappresentano indubbiamente un progresso significativo per la possibilità di conoscenza dei precedenti giudiziari dei cittadini europei.

Se nei prossimi anni il modello delineato darà buoni frutti, se si riuscirà a mantenere un equilibrio corretto tra le necessità di prevenzione criminale e di tutela di

reinserimento sociale del condannato, è probabile che le resistenze di alcuni Stati membri che hanno impedito di portare oltre l'integrazione delle informazioni potranno essere superate.

## CAPITOLO VI

# LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA

### *1. Introduzione*

#### **1.1 definizione e quadro storico della cooperazione giudiziaria UE**

La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ambito dell'Unione europea rappresenta un esempio di estremo interesse per l'analisi degli effetti che l'utilizzo delle ICT possono produrre nel processo penale, sia per ciò che si è già realizzato sia per quanto è in progetto nei prossimi anni. Infatti, se l'utilizzo delle ICT è fenomeno largamente diffuso e risalente nel tempo a livello internazionale per la cooperazione di polizia<sup>327</sup>, è con l'opera dell'Unione europea che le nuove tecnologie hanno favorito un sensibile incremento dell'efficacia operativa nella cooperazione giudiziaria.

Con l'espressione cooperazione giudiziaria internazionale<sup>328</sup> in materia penale si definisce il vario e vasto insieme di strumenti di collaborazione internazionale nella lotta contro il crimine. Se nei secoli passati l'extradizione, attraverso la sottoscrizione di convenzioni internazionali bilaterali o plurilaterali, ha rappresentato la forma classica di tale collaborazione, a partire dal secondo dopoguerra gli Stati hanno elaborato nuovi strumenti per combattere i fenomeni criminali che con sempre maggior frequenza iniziavano ad assumere carattere transnazionale.

---

<sup>327</sup> Senza approfondire qui la tematica basti ricordare l'operare di Interpol e delle sue banche dati.

<sup>328</sup> Tale espressione ha pressoché sostituito la più risalente "assistenza giudiziaria internazionale".

Tale fenomeno è particolarmente significativo nel contesto dell'Unione europea. Nel procedere alla realizzazione del mercato comune e soprattutto nella costruzione dello spazio comune grazie alla eliminazione delle frontiere interne, è emersa la necessità di costruire parallelamente un comune spazio giuridico europeo. E' stato presto evidente, infatti, che la libera circolazione intracomunitaria favorisce la mobilità e la operatività della delinquenza organizzata e conseguentemente accresce la necessità di protezione dei cittadini.

Oggi la materia della cooperazione giudiziaria penale, come si vedrà meglio in seguito, è inserita tra le politiche volte alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno del quale si vogliono tutelare la sicurezza e i diritti fondamentali di tutti i cittadini dell'Unione.

A tal fine l'Unione europea incentiva forme di cooperazione fortemente operativa tra le autorità nazionali con la mediazione strumentale delle Agenzie europee preposte al coordinamento quali Europol e Eurojust. In questo contesto si è registrato una lenta evoluzione in forza della quale attività tradizionalmente ricadenti nell'ambito della cooperazione di polizia, sono state attratte nell'orbita della cooperazione giudiziaria in materia penale a fini di indagine e non di acquisizione probatoria in senso stretto<sup>329</sup>. Il fenomeno della "giurisdizionalizzazione" della cooperazione nell'ambito dell'Unione europea è stato fortemente accresciuto dal principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e delle Decisioni che su di esso si fondano (mandato di arresto europeo, blocco di beni e sequestro probatorio,

---

<sup>329</sup> Così Filippo Spiezia in *"Il coordinamento giudiziario nell'Unione europea: il rafforzamento di Eurojust"*, citato in bibliografia, p. 658.

mandato europeo di ricerca della prova per citare solo i principali) che hanno notevolmente accresciuto il fenomeno della circolazione comunitaria di provvedimenti giudiziari e la relazione diretta (ossia non più mediata dalle autorità centrali nazionali) tra gli organismi giudiziari<sup>330</sup>.

Sono proprio le politiche mirate ad assicurare la sicurezza comune che hanno indotto le istituzioni dell'Unione a sviluppare nuove forme di cooperazione che siano in grado di garantire lo scambio transfrontaliero di informazioni. Il fenomeno nel suo insieme è così accentuato che si è ipotizzata la nascita di un nuovo genere di cooperazione, complementare alle tradizionali forme previste dai trattati internazionali, cui si è dato il nome di "cooperazione informativa"<sup>331</sup>.

Parlare di cooperazione informativa, cioè della interazione tra più sistemi informativi<sup>332</sup> autonomi, non equivale in sé - almeno in via teorica - a parlare di cooperazione di sistemi informativi computerizzati, ma è evidente che nella realtà odierna tale cooperazione informativa formalizzata viene realizzata prevalentemente (se non esclusivamente) attraverso l'uso di tecnologie informatiche e telematiche.

---

<sup>330</sup> G. De Amicis in *"La nuova rete giudiziaria europea e il suo collegamento con Eurojust"*, citato in bibliografia, p. 568.

<sup>331</sup> Peroni e Gialuz *"Cooperazione informativa e giustizia penale nell'Unione europea"*, citato in bibliografia, p. 9.

<sup>332</sup> Per una definizione di sistema informativo si richiama Laudon e Laudon, *"Management dei sistemi informativi"*, citato in bibliografia, p. 9: *"Un sistema informativo può essere definito tecnicamente come un insieme di elementi interconnessi che raccolgono (o ricercano), elaborano, memorizzano e distribuiscono informazioni per supportare le attività decisionali e di controllo"*.

## *1.2 Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

Le origini della cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI meglio noto con l'acronimo in lingua inglese di JHA) vengono individuate tra gli studiosi del Diritto dell'Unione europea nelle forme di cooperazione informale tra Stati - ancora estranea al quadro istituzionale comunitario - che alla metà degli anni '70 del secolo passato portarono alla nascita dei gruppi TREVI<sup>333</sup> (Terrorism Radicalisation and Extremist Violence).

Una primo significativo passaggio dalla cooperazione per così dire tradizionale alla cooperazione informativa viene dagli Accordi applicativi della Convenzione di Schengen.

Come ben noto la convenzione internazionale siglata a Schengen il 14 giugno 1985 è un accordo tra singoli Paesi dell'Unione volto alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere interne; un accordo che pur avendo quale scopo dichiarato la libera circolazione delle persone si incentra sull'aspetto della sicurezza, finendo per dare prevalenza alla necessità di mantenere l'ordine pubblico nel nuovo vasto territorio interno creato con l'eliminazione delle frontiere tra i Paesi aderenti all'accordo, più che alla protezione dei diritti individuali.

Poiché la Convenzione di Schengen è in buona misura un accordo programmatico, è solo con la Convenzione d'applicazione siglata il 19 giugno 1990 che vengono individuate le misure concrete di armonizzazione tra gli Stati firmatari.

---

<sup>333</sup> Per un approfondimento si rinvia alla ricostruzione proposta dalla dott.ssa Valentina Bazzocchi nella sua tesi di dottorato *"I diritti fondamentali nello spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia dell'Unione Europea"* disponibile all'indirizzo <http://amsdottorato.cib.unibo.it/502/>.

Per quel che qui interessa è di importanza fondamentale il Titolo IV dedicato al Sistema d'informazione di Schengen (SIS). Gli articoli da 92 a 119 costituiscono la prima manifestazione di quella cooperazione informativa che negli anni successivi diventerà il motore trainante della cooperazione giudiziaria e di polizia. Il SIS, come si vedrà meglio più avanti, si regge sulla interconnessione - attraverso una unità centrale di supporto - di banche dati nazionali regolate dalla legislazione di ciascun Paese. L'inserimento nel SIS delle segnalazioni relative a persone o cose rappresenta la base del patrimonio informativo comune.

Con il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 17 febbraio 1992 la Cooperazione in materia di giustizia e affari interni viene meglio articolata e ricondotta nell'ambito del c.d. terzo pilastro della struttura dell'Unione, dove sono collocate anche la cooperazione in materia civile, le politiche di immigrazione e di asilo. La competenza in tali materie viene attribuita al Consiglio europeo - mantenendo dunque un carattere prettamente intergovernativo pur se all'interno del quadro istituzionale comunitario - che, tuttavia, per assumere decisioni in questo ambito deve deliberare all'unanimità. La necessità di raggiungere l'unanimità finirà per depotenziare non poco la capacità di assumere iniziative comunitarie nel settore e genererà negli anni successivi il ricorso a cooperazioni rafforzate tra gruppi ristretti di Stati membri, estranee al quadro giuridico europeo, quale rimedio per non paralizzare il raggiungimento di risultati concreti.

Con il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 l'ambito del terzo pilastro viene ristretto alla sola Cooperazione GAI, e per la prima volta in un Trattato dell'Unione emerge la nozione di Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG,

l'acronimo in lingua inglese è AFSJ Area of Freedom, Security and Justice)<sup>334</sup>. La costituzione di uno SLSG ha l'obiettivo dichiarato di fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza, prevenendo e reprimendo la criminalità mediante una più stretta cooperazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie. Le competenze dell'Unione vengono estese al campo della lotta alla criminalità, ed essa viene condotta attraverso tre forme di interventi: cooperazione fra forze di polizia (in via diretta o tramite Europol); comparazione tra autorità giudiziarie, ravvicinamento tra la legislazione penale dei singoli Stati membri.

Il Trattato di Amsterdam modifica anche gli strumenti giuridici di terzo pilastro: la Decisione Comune da adottarsi per definire l'approccio condiviso su una determinata materia; la Decisioni Quadro<sup>335</sup> che è un atto vincolanti solo nel risultato da ottenere, priva dunque di efficacia diretta, da utilizzarsi per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali; la Decisione che è un atto dettagliato immediatamente vincolante, da adottarsi per il perseguimento di ogni altro scopo.

Infine, con il Trattato di Amsterdam per la prima volta viene riconosciuto un ruolo alla Corte di Giustizia in ambito di terzo pilastro: essa può pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione e sulla validità di Decisioni e Decisioni Quadro.

---

<sup>334</sup> I quattro sostantivi riuniti nella nozione di SLSG hanno contenuti vaghi che si precisano proprio perché posti in relazione tra loro. Così con spazio si definisce l'area di giurisdizione della UE; libertà indica il rispetto delle libertà fondamentali (non solo quella di circolazione) e il diritto di vivere in un contesto di legalità; sicurezza è la salvaguardia contro gli attacchi criminali; giustizia è sia il rispetto della legge, ma anche parità di accesso alla giustizia e la cooperazione tra i servizi giudiziari. Creare uno SLSG vuol dire garantire "un Unione aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare diritti fondamentali"

<sup>335</sup> La "decisione quadro" è in dottrina assimilata alla direttiva comunitaria, quanto al meccanismo di operatività: essa pone in capo agli Stati la scelta discrezionale di mezzi e forme per raggiungere l'obbligo di risultato.

Con il Protocollo n.2 allegato al Trattato di Amsterdam il Trattato di Schengen viene introdotto nell'*aquis* dell'Unione europea.

Le grandi novità introdotte dal Trattato di Amsterdam diventano obiettivi concreti con il programma quinquennale (1999/2004) adottato durante il Consiglio GAI di Tampere<sup>336</sup>.

Il programma di Tampere rappresenta il primo quadro politico pluriennale per il settore della giustizia e degli affari interni. Nei cinque anni successivi sono state poste le basi per una politica comune in materia di asilo e immigrazione, per l'armonizzazione dei controlli di frontiera e per una cooperazione di polizia e giudiziaria più stretta basata sulla fiducia e sul riconoscimento reciproco. In particolare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che implica un'elevata fiducia che gli Stati membri nutrono nei rispettivi sistemi giudiziari, viene individuato come la chiave di volta su cui deve reggersi la cooperazione giudiziaria.

E' solo con il programma pluriennale successivo, tuttavia, che la cooperazione informativa diventa il motore centrale per rafforzare lo SLSG. Nella riunione del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 tenuta all'Aia, i Capi di Stato e di Governo adottarono il secondo piano quinquennale (2005 - 2009) per realizzare lo sviluppo dello SLSG<sup>337</sup>.

---

<sup>336</sup> Il 15 e 16 ottobre del 1999 si tenne a Tampere una riunione straordinaria dei quindici Capi di Stato e di Governo dedicata prevalentemente al settore Giustizia e Affari Interni. Tale incontro è stato identificato quale vero atto fondativo dello SLSG. Il Programma viene poi trasformato in piano operativo dalla Commissione europea

<sup>337</sup> Programma dell'Aia in G.U.U.E., C 53 3 marzo 2005, p.1

Se si situa storicamente tale vertice - gli attentati dell'11 settembre 2001 New York e l'attentato dell'11 marzo 2004 a Madrid sono ancora recenti - non sorprende come la necessità di dare una risposta sovranazionale alla minaccia del terrorismo internazionale funga da formidabile acceleratore e l'aspetto della sicurezza prenda il sopravvento, ancor più che in passato, sugli obiettivi del pieno rispetto delle libertà fondamentali e della giustizia.

Il 10 maggio 2005 la Commissione europea rivolge una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo volta all'adozione del Piano d'azione del Programma dell'Aja cioè a tradurre gli obiettivi strategici del Consiglio in azioni concrete<sup>338</sup>. La Commissione definisce dieci "priorità", egualmente importanti tra loro, sulle quali concentrare gli sforzi collettivi.

Nell'ottica della cooperazione informativa è di particolare interesse l'accento che la commissione pone sullo scambio di informazioni quale strumento efficace nella lotta contro il terrorismo e per poter svolgere indagini relative alla criminalità transfrontaliera. Le misure adottate per raggiungere tale obiettivo comprendono proposte dirette al rafforzamento della cooperazione fra le autorità di contrasto degli Stati membri, in particolare attraverso il miglioramento dello scambio di informazioni, e un quadro europeo per la protezione dei dati in quest'ambito. Non sfugge alla Commissione come il punto critico sia riuscire a trovare un giusto equilibrio fra tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio di informazioni.

---

<sup>338</sup> Il Consiglio e la Commissione adottano congiuntamente il Piano d'Azione il 2-3 giugno 2005 (in GUCE, C 198, 12 agosto 2005, p.1)

In sostanza si può dire che la Commissione adotta un approccio innovativo nello scambio transfrontaliero di informazioni: essa si propone di sfruttare al meglio le nuove tecnologie per assicurare l'accesso reciproco alle banche dati nazionali o l'interoperabilità tra le medesime, ma soprattutto pone a fondamento dello scambio dei dati il "principio di disponibilità", di cui si dirà più ampiamente nel prossimo paragrafo, in base al quale un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro nell'esercizio delle sue funzioni può sempre ottenere informazioni da un altro Stato membro, se disponibili. Inoltre, non meno importante, viene semplificato lo scambio di informazioni e intelligence.

A distanza di cinque anni dall'adozione del Programma dell'Aia la Commissione riconosce<sup>339</sup> che *"i progressi sono stati comparativamente lenti in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni penali e di cooperazione di polizia. Poiché il processo decisionale nel quadro del cosiddetto metodo di "terzo pilastro" (Titolo VI TUE) richiede l'unanimità, capita spesso che malgrado lunghe discussioni non si giunga ad alcun risultato o che proposte ambiziose sfocino in accordi su un minimo denominatore comune. Inoltre, per quanto riguarda gli strumenti legislativi di terzo pilastro (posizioni comuni, decisioni quadro, decisioni e convenzioni), il ricorso insufficiente ai procedimenti formali di infrazione per garantire il loro corretto recepimento e i ritardi talvolta gravi nel recepimento degli strumenti dell'UE a livello nazionale hanno determinato un quadro legislativo in qualche modo "virtuale", con vantaggi scarsi o nulli per il cittadino europeo"*.

---

<sup>339</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Giustizia, Libertà e Sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia", 10.6.2009 COM(2009) 263 definitivo

Attualmente le istituzioni dell'Unione Europea sono impegnate a dare attuazione al terzo programma pluriennale (2010-2014) adottato nella riunione del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009 tenuta a Stoccolma<sup>340</sup>.

Il Programma di Stoccolma è, dunque, lo strumento che delinea gli attuali orientamenti strategici della programmazione legislativa ed operativa nello SLSC. Partendo dalla constatazione che la criminalità organizzata sta assumendo sempre più una dimensione globale e allarmante, detto Programma si pone l'obiettivo di fondo di costruire un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini ed in grado di proteggerli.

Particolarmente importante per la cooperazione informativa è la previsione di cui al punto 4 "Un Europa che protegge" che pone alla base di un approccio integrato alla sicurezza l'ottimizzazione dello scambio di informazioni e lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche adeguate. Il Programma di Stoccolma individua i principi che devono orientare la strategia di gestione delle informazioni: lo sviluppo dei sistemi deve essere orientato dalle esigenze effettive degli operatori, deve fondarsi su una solida disciplina di protezione dei dati e sulla interoperabilità dei sistemi. Si prevede l'istituzione di un'amministrazione che abbia le competenze di sviluppare tecnicamente e gestire sistemi informativi su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>341</sup>.

---

<sup>340</sup> Programma di Stoccolma pubblicato in GUUE C115, 4 maggio 2010

<sup>341</sup> Si tratta dell'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui si dirà oltre.

Anche per il Programma di Stoccolma è stato adottato un Piano d'azione per la sua attuazione<sup>342</sup> che prevede tra le altre azioni quella di mobilitare gli strumenti tecnologici necessari.

Un ultimo documento del Consiglio dell'Unione europea che deve essere ricordato per la sua importanza fondamentale per la cooperazione informativa è la Conclusione su una Strategia di Gestione delle Informazioni (nota come IMS sigla per l'inglese Information Management Strategy) approvata in data 25 novembre 2009<sup>343</sup>. Tale strategia si pone in linea di continuità con il Programma dell'Aia (Sezione 2.1) e con il Programma di Stoccolma (Sezione 4.2.2), ma mentre quest'ultime si occupavano prevalentemente degli obiettivi e dei motivi per il trattamento delle informazioni secondo una logica di priorità politiche, la IMS si occupa esclusivamente degli strumenti da utilizzare per gestire efficacemente le informazioni.

A tal fine la IMS, registrando il bisogno di maggiore coerenza e consolidamento dell'esistente, si propone di sviluppare la gestione e lo scambio di informazioni all'insegna della professionalizzazione e razionalizzazione delle operazioni compiute sui dati il cui trattamento è necessario per garantire la sicurezza interna.

---

<sup>342</sup> La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" n. Com (2010) 171 è stata trasmessa con il documento 8895 del 30 aprile 2010

<sup>343</sup> Documento 16637/09 del 25.11.2009 "Progetto di conclusione del Consiglio su una strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna della UE"

Le autorità interessate saranno essenzialmente quelle incaricate dell'applicazione della legge, della gestione delle frontiere e le autorità giudiziarie che trattano le questioni penali.

La IMS individua otto settori prioritari, raggruppati in quattro aree di intervento<sup>344</sup>, e stabilisce di adottare un piano d'azione particolareggiato per conseguire gli obiettivi globali della strategia. Tale lista d'azioni per implementare la IMS, ne vengono previste in tutto 11, viene adottata dal Consiglio il 2 marzo 2010<sup>345</sup>.

La prima azione è meramente ricognitiva: predisporre quattro tavole informative che riepilogano legislazione esistente, canali di scambio, flussi di informazione e soluzioni tecnologiche utilizzate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La quarta linea d'azione prevede lo sviluppo di una piattaforma per facilitare l'accesso a tutti i servizi e le risorse disponibili nello scambio di informazioni di polizia da un unico punto di accesso. La quinta linea d'azione è volta a definire uno standard semantico comune che consenta lo scambio automatizzato di informazioni. A tal fine si intendono sviluppare le specifiche tecniche di un formato universale per i messaggi (UMF: Universal Message Format). La sesta linea d'azione vuole porre rimedio alle grandi incertezze che gravano sull'interoperabilità nello SLSC in termini legali, semantici, tecnologici e organizzativi; a tal fine si vuole arrivare a definizioni condivise che siano da base a progetti futuri.

---

<sup>344</sup> Le quattro aree di intervento sono: Bisogni e requisiti; Interoperabilità ed efficacia in termini di costi; Processi decisionali e sviluppo; Approccio pluridisciplinare.

<sup>345</sup> Documento 6660/10 del 2 marzo 2010 "Elenco di Azioni per implementare la IMS"

Oggi, dopo la firma del “Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea” sottoscritto il 13 dicembre 2007 e in vigore dal primo dicembre 2009, in seguito all'abolizione della struttura a pilastri, le questioni di polizia, lotta al terrorismo e cooperazione giudiziaria in materia penale sono vincolate agli stessi obiettivi e requisiti comuni delle altre politiche dell'Unione europea.

Il quadro istituzionale di fondo dello SLSP è regolato nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea<sup>346</sup>. Tale Titolo è diviso in cinque capi di cui due dedicati alla cooperazione giudiziaria (rispettivamente civile e penale) e l’ultimo dedicato alla cooperazione di polizia. Mentre nel Capo IV dedicato alla cooperazione giudiziaria in materia penale, pur enfatizzando più volte la necessità di adottare misure volte a facilitare la cooperazione tra autorità giudiziarie non si menzionano espressamente i mezzi per attuarla e dunque non si fa menzione specifica della cooperazione informativa, nel Capo V si individuano espressamente, ed anzi al primo posto (articolo 87, paragrafo 2°, lettera a) e articolo 88, paragrafo 2°, lettera a)) tra i mezzi per sviluppare la cooperazione di polizia l’adozione di misure riguardanti *“la raccolta, l’archiviazione, il trattamento, l’analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni”*.

---

<sup>346</sup> In base al Protocollo n. 36 del Trattato di Lisbona sulle disposizioni transitorie, articolo 9, gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni dell’Unione adottati in base ai Titoli V e VI (e quindi le Decisioni in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale) prima dell’entrata in vigore del trattato stesso, continuano a rimanere in vigore fino a quando non saranno abrogati o annullati o modificati da nuove disposizioni.

### *1.3 La cooperazione informativa di polizia e giudiziaria: principio di disponibilità*

Il cuore del regime transnazionale di sicurezza è, dunque, un sistema transnazionale di scambio di informazioni.

Se l'avvento della "società dell'informazione" che ha visto non solo il diffondersi di tecnologie informatiche più potenti a prezzi più contenuti, ma anche il pervasivo utilizzo degli strumenti tecnologici nella vita quotidiana dai cittadini, costituisce la precondizione operativa che ha consentito la nascita e lo sviluppo della cooperazione informativa, è l'affermazione del principio giuridico di disponibilità a costituire la base legale più innovativa per consentire lo scambio delle informazioni raccolte, riordinate e conservate con gli strumenti informatici.

Si è osservato<sup>347</sup> che lo sviluppo del canone fondamentale della libera circolazione delle informazioni attraversando le frontiere degli Stati membri, sancito nel paragrafo 2.1 del Programma dell'Aia e promosso con il successivo Piano d'Azione e con l'adozione negli anni successivi di numerose Decisioni Quadro, possa essere analizzato seguendo tre fili conduttori: il riconoscimento esplicito del principio di disponibilità per l'accesso alla basi dati nazionali già esistenti anche da parte di autorità di polizia di altro Stato membro alle stesse condizioni dell'autorità nazionale; la possibilità per le autorità di sicurezza di acquisire informazioni rilevanti contenute nei data base centralizzati istituiti dell'Unione europea; l'investimento consistente sulla implementazione dei sistemi informativi centralizzati esistenti e, infine, la realizzazione di una loro piena interoperabilità.

---

<sup>347</sup> Mitja Gialuz "La cooperazione informativa quale motore del sistema europeo di sicurezza" in Francesco Peroni e Mitja Gialuz "Cooperazione informativa e giustizia penale" citato in bibliografia, in pagg. 20e 21.

Per regolare la circolazione delle informazioni fra le autorità di sicurezza in base al principio di disponibilità il Consiglio europeo ha adottato il 18 dicembre 2006 la decisione quadro 2006/960/GAI *“relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell’Unione europea incaricate dell’applicazione della legge”*<sup>348</sup>

Nei considerato da uno a tre della decisione, con una incalzante sequenza logica, si ribadisce la convinzione di fondo che muove l’operato del Consiglio: ai cittadini deve essere assicurato un elevato livello di sicurezza, perciò occorre una maggiore cooperazione tra le autorità degli Stati membri incaricate dell’applicazione della legge; base di partenza di tale cooperazione è necessariamente lo scambio di informazioni e intelligence.

Come emerge chiaramente dal considerando numero sette e dall’articolo 1, paragrafo 1, il principio di disponibilità è volto a favorire sia l’attività di prevenzione dei reati - che coinvolge solo le autorità di polizia - sia la repressione delle condotte criminali per la quale operano tanto le forze di polizia quanto l’autorità giudiziaria.

Infatti tra le definizioni contenute nell’articolo 2 la Commissione inserisce tanto le *“operazione di intelligence criminale”* cioè la fase procedurale nella quale vengono raccolte, elaborate e analizzate informazioni su reati o attività criminali al fine di

---

<sup>348</sup> La decisione quadro pubblicata in GUUE, L386, 29 dicembre 2006, p 89 è entrata in vigore il 30 dicembre 2006. L’articolo 49, comma 1°, lettera b) della Legge 7 luglio 2009, n. 88 *“Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008”* (GU n.161 del 14-7-2009 - Suppl. Ordinario n. 110 ) delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dall’entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI. L’articolo 51 della medesima legge fissa i principi e i criteri direttivi per l’attuazione. La delega è scaduta il 29 luglio 2010 senza che il decreto legislativo venisse adottato.

stabilire se sono stati commessi o possono essere commessi in futuro atti criminali concreti (lettera c), quanto le indagini penali cioè la fase procedurale nella quale le autorità incaricate dell'applicazione della legge o le autorità giudiziarie competenti, compresi i pubblici ministeri, adottano misure per individuare e accertare i fatti, le persone sospette e le circostanze in ordine a uno o più atti criminali accertati (lettera b).

Benché dunque il principio di disponibilità copra la fase dell'indagine preliminare esso coinvolge direttamente le sole autorità di polizia, mentre le autorità giudiziarie possono beneficiare delle informazioni solo in via mediata (attraverso la polizia). L'articolo 1, paragrafo 4, chiarisce che l'obbligo di fornire informazioni all'autorità di polizia richiedente non si estenda a informazioni e intelligence da utilizzare come prove dinanzi ad un'autorità giudiziaria, né conferisca il diritto ad utilizzarle a tal fine. Pertanto quando uno Stato membro intenda utilizzarle come prove dinanzi ad un'autorità giudiziaria le informazioni o intelligence che ha ottenuto a norma della decisione quadro, deve fare ricorso agli strumenti tradizionali di cooperazione giudiziaria vigenti tra gli Stati membri.

Quanto al tipo di informazioni che possono essere scambiati la decisione quadro utilizza volutamente concetti molto ampi: in base al principio di disponibilità si può accedere a qualsiasi tipo di informazioni cui le autorità nazionali possono accedere senza ricorrere all'uso di mezzi coercitivi. La decisione perciò non impone a nessuna autorità nazionale di raccogliere e conservare informazioni diverse allo scopo di fornirle ad autorità straniere, i confini dell'obbligo coincidono con le informazioni già disponibili presso le proprie banche dati o presso banche dati di soggetti terzi

(pubblici e privati) cui le forze di polizia accedono normalmente in forza del diritto nazionale, ivi comprese le ipotesi in cui sia necessaria l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Le modalità dello scambio sono regolate dal meccanismo domanda risposta: le informazioni e l'intelligence possono essere richieste laddove vi sia motivo di ritenere che informazioni e intelligence pertinenti siano disponibili in un altro Stato membro. La richiesta deve essere motivata, ossia deve essere precisata la finalità per cui si richiedono le informazioni. La procedura di domanda e risposta è altamente (burocraticamente) standardizzata, alla decisione quadro sono allegati due moduli predefiniti, i cui campi rispecchiano il contenuto della decisione stessa, attraverso i quali la richiesta e la risposta devono essere formalizzate.

Nella scelta dei canali di trasmissione delle informazioni il Consiglio si mostra ben più prudente della Commissione. Infatti la proposta di decisione quadro predisposta dalla Commissione<sup>349</sup> aveva previsto per l'eccesso alle informazioni due percorsi alternativi ma comunque radicalmente innovativi: la consultazione integrale online delle banche dati (articolo 9) ovvero l'accesso online ai soli dati indice cui far seguire la trasmissione per altri canali delle informazioni correlate al referce index, c.d. sistema hit/no hit (articolo 10). Non solo dunque obbligo di risposta per l'autorità di polizia nazionale interrogata, ma accesso diretto alle banche dati nazionali ad opera di forze di polizia di altro Stato membro.

---

<sup>349</sup> Com (2005) 490 def. del 12 ottobre 2005

L'articolo 6 della decisione quadro, invece, si limita a stabilire che lo scambio di informazioni può avvenire tramite *“qualsiasi canale esistente ai fini della cooperazione internazionale in materia di applicazione della legge”*. Dunque per semplificare lo scambio di informazioni non si crea un nuovo canale di accesso diretto online, né se ne seleziona uno in particolare tra i canali esistenti, ma si sceglie la via - certo flessibile nella sua indeterminatezza - di rinviare ai canali già attivi. Nelle Linee Guida per l'attuazione della direttiva quadro predisposte dal Consiglio<sup>350</sup> si individuano i canali di comunicazione che sono stati di fatto più utilizzati: SIRENE, ENU/EUROPOL Liaison Officer, Interpol NCB, Ufficiali di Collegamento; Mutua assistenza internazionale amministrativa delle Dogane (Convenzione "Naples II"); Canali di cooperazione Bilaterali (inclusi i Centri di cooperazione di polizia e Dogane). La scelta del canale più appropriato è di volta in volta guidata da criteri eminentemente pratici quali la tipologia di soggetto per cui si chiedono informazioni, il Paese richiesto, il livello di sicurezza/riservatezza richiesto, l'urgenza.

La decisione del Consiglio di ricorrere ai canali esistenti appare rinunciataria rispetto ai principi del Programma dell'Aia che si prefiggeva di delineare un approccio innovativo nello scambio transfrontaliero delle informazioni; tale decisione può essere il frutto di scelte economiche (il risparmio di risorse è evidente) o piuttosto di resistenze culturali nazionalistiche ad un principio di disponibilità *“pura”* come quello generato dall'accesso diretto alle banche dati.

---

<sup>350</sup> La versione aggiornata di tali linee guida è stata trasmessa dal Consiglio alle delegazioni nazionali in data 17 dicembre 2010 doc. 9512/1/10 REV 1.

La decisione quadro codifica poi i tempi di risposta (articolo 4) e le ragioni tassative che possono portare ad un rifiuto della trasmissione delle informazioni richieste: possibile pregiudizio ad interessi fondamentali della sicurezza nazionale dello Stato membro richiesto; pericolo per il buon esito di un'indagine o di un'operazione di intelligence criminale in corso o la sicurezza di persone; palese sproporzione o irrilevanza per lo scopo per cui l'informazione è stata richiesta (articolo 10 paragrafo 1). Un ulteriore ragione di rifiuto eventuale è previsto nel secondo paragrafo. La trasmissione è facoltativa un reato passibile di una pena privativa della libertà di un anno o meno a norma della legislazione dello Stato membro richiesto.

A distanza di quasi cinque anni dall'approvazione della decisione quadro 2006/960/GAI il Consiglio, sulla base di una relazione predisposta dalla Commissione<sup>351</sup>, ha esaminato in quale misura gli Stati membri si sono conformati alla decisione quadro approvando una analisi dettagliata sugli effetti della stessa<sup>352</sup>.

E' molto interessante notare che nelle sue conclusioni il Consiglio, ritenendo che la direttiva quadro non abbia ancora espresso del tutto il suo potenziale, se da un lato individua quale strumento per la piena attuazione ancora un approccio estremamente tradizionale e burocratico quale la semplificazione ulteriore dei formulari, dall'altro finalmente pone l'accento sul miglioramento tecnologico da un lato privilegiando uno solo dei canali per lo scambio di informazioni preesistenti

---

<sup>351</sup> Per il documento di lavoro dei servizi della Commissione si veda il doc. 10316/11 in data 13 maggio 2011.

<sup>352</sup> Si veda il documento 15278/11 in data 14.10.2011 "Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge ("decisione quadro svedese") - Valutazione della conformità ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2. - Relazione"

concentrandosi sul solo SIENA di Europol, dall'altro proponendo per il futuro lo sviluppo di uno scambio di informazioni strutturato facendo riferimento al Progetto UMF II inserito nelle Linee d'azione n. 5 della Strategia di gestione delle informazioni (IMS) di cui si è già detto.

Benché ad oggi la decisione quadro 2006/960/GAI non abbia avuto effetti sul processo penale italiano perché non le è ancora stata data attuazione nel nostro ordinamento, sono stati giustamente evidenziati<sup>353</sup> due effetti probabili sul rito penale.

Il principio di disponibilità quando soccorre attività repressive incentrate su una *notitia criminis* già formalizzata genera inevitabilmente uno squilibrio in termini di parità delle parti (accusa e difesa) che deve essere garantita nel rito accusatorio. Una polizia e, in via mediata, un pubblico ministero che accedono ad un "magazzino" di informazioni a livello europeo vedono sensibilmente rafforzata la loro posizione rispetto alla difesa dell'indagato. Malgrado le informazioni raccolte debbano successivamente essere acquisite al processo con gli strumenti tradizionali della cooperazione giudiziaria (i.e. rogatorie) la capacità di indagine della sola accusa appare accresciuta.

Una seconda probabile conseguenza sarà il "rafforzamento" delle iniziative della polizia giudiziaria nelle indagini preliminari rispetto al potere di direzione delle stesse che il nostro ordinamento riconosce al Pubblico Ministero.

---

<sup>353</sup> Stefano Ciampi "Principio di disponibilità e protezione dei dati personali nel terzo pilastro dell'unione europea" in F. Peroni e M. Gialuz "Cooperazione informativa e giustizia penale" citato in bibliografia, pp. 99 e 100.

#### *1.4 Altre forme di cooperazione informativa*

Se la decisione quadro 2006/960/GAI costituisce il quadro di riferimento generale per la cooperazioni informativa nell'ambito dello SLSP, l'Unione europea si è occupata dello stesso tema anche in altre decisioni di portata più settoriale quali la Decisione 2005/671/GAI del 20 settembre 2005<sup>354</sup>, ma soprattutto la Decisione del Consiglio 2008/615/GAI<sup>355</sup> in data 23 giugno 2008. Quest'ultima, meglio nota come Decisione Prüm, mira al potenziamento della cooperazione transfrontaliera nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata e si colloca a pieno nel solco del radicale rinnovamento tecnologico auspicato nel Programma dell'Aia. Infatti con tale decisione si opta per uno scambio diretto di informazioni incentrato nell'accesso online alle banche dati degli altri Stati membri: i punti di contatto nazionali sono autorizzati ad accedere a tre tipologie di schedari automatizzati implementati - in ciascuno dei Paesi dell'Unione - per i profili del DNA, per i dattiloscopici e per i dati di immatricolazione dei veicoli iscritti in pubblici registri<sup>356</sup>.

La direttiva prevede una graduazione del principio di disponibilità in base al grado di "sensibilità" dei dati oggetto di scambio. Da un lato, infatti, alla banca dati dei veicoli registrati si può accedere in via diretta e "piena" perché la consultazione online consente di accedere ai dati relativi al proprietario del mezzo partendo dal

---

<sup>354</sup> La Decisione 2005/671/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005 "concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici" in G.U.U.E., L253, 29 settembre 2005, p. 22.

<sup>355</sup> Decisione 2008/616/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 "sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera" in G.U.U.E., L210, 6 agosto 2008, p. 1. Contestuale la Decisione 2008/616/GAI volta a stabilire le disposizioni amministrative e tecniche necessarie all'attuazione della decisione in esame pubblicata nella medesima G.U.U.E. p. 12.

<sup>356</sup> Per un approfondimento si rinvia a Antonella Marandola "Information sharing nella prospettiva del trattato di Prüm e della decisione di recepimento nel quadro giuridico dell'Unione" in F. Peroni e M. Gialuz "Cooperazione informativa e giustizia penale", citato in bibliografia.

numero di targa o dal numero di telaio. Dall'altro, invece, l'accesso alla banca dati delle impronte digitali e a quella dei profili del DNA si accede con un sistema in due fasi definito di "doppio binario" (hit/no hit) che non consente di accedere in via diretta ai dati identificativi della persona cui i dati archiviati si riferiscono. Con un sistema automatizzato online si accede ai soli indici di consultazione che sono anonimi e consentono la sola verifica della presenza del dato. La risposta negativa viene fornita in modo automatico in via diretta. Viceversa se il dato ricercato è presente nella banca dati viene fornito un numero di riferimento che consentirà di inoltrare una richiesta off-line per ottenere le informazioni complete.

Lo scambio elettronico tra gli Stati membri di dati sul DNA, di dati dattiloscopici e di dati di immatricolazione dei veicoli si effettua mediante la rete di comunicazione Servizi trans europei per la comunicazione telematica tra amministrazioni TESTA II e le sue successive versioni (articolo 4 della Decisione 2008/616/GAI).

La Direttiva di Prüm, pur maggiormente apprezzabile dal punto di vista tecnologico, lascia aperte due questioni di non poco conto. In primo luogo resta irrisolta la questione centrale se in capo allo Stato richiesto sia configurabile un obbligo, un onere o una mera facoltà di risposta all'autorità richiedente che dovrà essere risolta in base alla normativa interna di ciascun Paese. In secondo luogo non viene chiarito se le richieste ai punti di contatto nazionali possano pervenire solo dall'autorità di polizia o anche dall'autorità giudiziaria.

L'Italia ha aderito al Trattato di Prüm con la legge 30 giugno 2009 n. 85<sup>357</sup> che prevede l'istituzione della banca dati nazionale del DNA (presso il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza) e del Laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA (presso il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)<sup>358</sup> con la sola finalità della repressione dei reati. Per la legge italiana l'accesso alle banche dati sarà consentito sia alla polizia giudiziaria che alla autorità giudiziaria.

Malgrado la legge di ratifica l'Italia ad oggi (giugno 2012) non è operativa<sup>359</sup>. Infatti deve ancora superare i passaggi che rendono passibile ad uno Stato membro iniziare la consultazione automatica delle tre banche dati<sup>360</sup>. Essi consistono essenzialmente nella compilazione di un questionario per ciascuna delle tre banche dati da inviare a Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea prima dell'inizio della

---

<sup>357</sup> Legge 30 giugno 2009, n. 85 "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale" in G.U. del 13 luglio 2009 n. 160 - Suppl. Ordinario n. 108. La legge è ancora largamente inattuata malgrado l'articolo 16 della stessa avesse previsto l'adozione, entro quattro mesi dalla sua entrata in vigore, del regolamento o dei regolamenti necessari a disciplinare in concreto l'organizzazione ed il funzionamento. Tuttavia nella Direttiva generale che definisce le priorità politiche ed i risultati attesi del Ministero dell'interno per il 2011 la "istituzione della banca dati nazionale del dna in attuazione degli impegni assunti in campo internazionale" è indicata come obiettivo da realizzare al 100% nel 2011.

<sup>358</sup> Si veda il Decreto Legislativo 9 settembre 2010 n. 162 "Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85" in G.U. del 2 ottobre 2010 n. 231; si tratta appunto dei ruoli tecnici necessari alla gestione del Laboratorio nazionale da istituire presso il DAP.

<sup>359</sup> Negli allegati del Documento del Consiglio n. 5086/1/12 in data 2 marzo 2012 è riportata l'adesione e l'operatività della decisione di Prüm per ciascun Paese dell'Unione..

<sup>360</sup> La procedura dettagliata è indicata nel documento n. 6661/09 revisione 2 del 28 maggio 2009 "Evaluation procedure for implementing the data exchange provisions pursuant to Council Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA (Prüm Decisions)" come modificato dal documento 10149/10 in data 26 maggio 2010

procedura di valutazione; in un esercizio di prova e una visita di valutazione da parte di funzionari esperti di altri Stati membri che siano già parti dello scambio di informazione delle banche dati Prüm. Al termine del percorso viene redatto un rapporto di valutazione che viene inviato al Consiglio in modo che possa decidere sulla possibilità per lo Stato membro aspirante di iniziare la fase operativa dello scambio di dati.

La seconda direttrice sulla quale si sono mosse le istituzioni europee per facilitare lo scambio transfrontaliero di informazioni in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia è quello di consentire l'accesso da parte delle autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge alle informazioni contenute nei sistemi informativi centrali europei<sup>361</sup>. L'accesso a tali banche dati non è limitato alle sole autorità di polizia, ma opera in favore delle autorità giudiziarie nazionali ed europee (Eurojust).

La questione più interessante, poi, riguarda il tipo di banche dati centrali cui viene consentito l'accesso: non vi è dubbio infatti che esso riguardi le banche dati nate specificatamente per ragioni di cooperazione di polizia e giudiziaria quali il TECS di Europol o EPOC di Eurojust; l'accesso inoltre si estende anche alle banche dati realizzate per finalità "mista" di repressione dei reati e per garantire la libera circolazione delle persone e i controlli alle frontiere quali il Sistema Informativo Schenghen (SIS) e il Sistema Informativo Dogane (SID); ma, infine, riguarda anche le banche dati che non hanno tra i loro scopi diretti le politiche di sicurezza, e che

---

<sup>361</sup> Si veda Mitja Jaluz che per tale accesso alle banche dati centrali utilizza l'espressione di "principio di accessibilità". Si veda *"Principio di accessibilità e banche dati di primo pilastro"* in Francesco Peroni e Mitja Gialuz *"Cooperazione informativa e giustizia penale"* citato in bibliografia.

tuttavia contengono informazioni utili anche a tale fine quali la banca dati EURODAC (acronimo di European dactylographic system)<sup>362</sup>, o il sistema di informazione visti (VIS).

Non esiste un quadro giuridico unitario che regoli i presupposti e le modalità di accesso alla banche dati centrali europee per ragioni di sicurezza. L'opportunità di incrementare l'accesso viene richiamato in molteplici documenti<sup>363</sup> delle istituzioni europee, ma a differenza del principio di disponibilità esso non è stato puntualmente articolato in una decisione quadro. Forse proprio per questa ragione la definizione dei modi di effettivo esercizio di tale accesso è del tutto insoddisfacente: si parla di incremento dell'interoperabilità ma non si affrontano le scelte politiche in esso implicate ritenendo erroneamente che si tratti di scelte meramente tecnologiche.

## 2. LA TUTELA DEI DATI PERSONALI

### *2.1 il quadro giuridico in vigore*

Se è vero, come si è già sottolineato più volte, che nei provvedimenti adottati dal Consiglio nello SLSG le necessità di garantire la sicurezza hanno tendenzialmente assunto un peso preponderante, è altrettanto vero che nel contempo ci si è prefissi l'obiettivo di assicurare il giusto equilibrio tra una cooperazione rapida ed efficace in

---

<sup>362</sup> Costituita esclusivamente per facilitare la concessione del diritto di asilo, EURODAC è il primo sistema di identificazione delle impronte digitali costruito in ambito comunitario

<sup>363</sup> Si vedano a titolo esemplificativo la dichiarazione del Consiglio europeo sul terrorismo del 25 marzo 2004; la comunicazione della Commissione COM(2005)597 def concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'interoperabilità e delle sinergie tra le banche dati europee nel settore della giustizia e degli affari interni; la dichiarazione del Consiglio GAI n. 1158/05 del 13 luglio 2005 all'indomani degli attentati di Londra. Per un approfondimento si rinvia a Mitja Gialuz citato nella nota precedente, pagg 142 - 144.

materia di applicazione della legge da un lato, e principi e norme in materia di protezione dei dati, libertà fondamentali, diritti umani e libertà individuali dall'altro.

Sono numerose, tuttavia, le voci che sostengono come questo bilanciamento, che già in via teorica contiene in se elementi di rilevante complessità, non sia stato raggiunto nelle implementazioni concrete conseguite dalla Commissione europea e dal Consiglio. In prima linea tra chi sottolinea il fallimento del bilanciamento ci sono il Parlamento europeo<sup>364</sup> e il Garante europeo della protezione dei dati personali.

Si è già detto come una delle dieci priorità inserite nel Piano d'azione per l'attuazione del Programma dell'Aia fosse quella di *"trovare un giusto equilibrio, nello scambio di informazioni tra forze dell'ordine e autorità giudiziarie, tra la tutela della vita privata e la sicurezza"*.

Sul finire del 2005 la Commissione europea aveva indirizzato al Consiglio, accanto alla proposta di decisione quadro COM (2005) 490 sullo scambio di informazioni di cui si è detto, la proposta di decisione quadro COM (2005) 475 del 4 ottobre 2005 relativa alla protezione dei dati personali. Era ben chiaro, infatti, per la Commissione che le due discipline erano inscindibilmente connesse perché era necessario costruire una efficace difesa dei soggetti coinvolti nel trattamento di informazioni per la cooperazione, ma era altrettanto necessario garantire che lo scambio di informazioni per finalità di applicazione della legge non fosse intralciato da diversi livelli di protezione dei dati personali nei diversi Stati membri. Più in generale si può dire che

---

<sup>364</sup> Ad esempio sono numerose le iniziative e gli studi commissionati dal Comitato per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari interni (LIBE) del Parlamento europeo per valutare se la protezione dei dati offerta dalla legislazione europea e nazionale sia adeguata alle nuove sfide poste dallo sviluppo di tecnologie che consentono di accrescere il potere di conoscenza delle autorità incaricate di assicurare il rispetto della legge.

anche quando la materia della protezione dei dati personali incrocia il piano della lotta alla criminalità emergono due angoli prospettici non coincidenti ma neppure configgenti<sup>365</sup>.

Da un lato, in una visione prettamente individualista, la tutela dei dati è volta ad assicurare la protezione delle persone coinvolte in indagini di polizia o in procedimenti penali cui i dati stessi si riferiscono, riconoscendo loro il diritto di accesso, di rettifica o di cancellazione.

Dall'altro la normativa per la protezione dei dati finisce per garantire anche un interesse collettivo alla circolazione di dati attendibili, corretti e aggiornati, interesse che è sempre presente nell'implementazione di ogni banca dati, ma che diventa cruciale nel settore della sicurezza e giustizia per le implicazioni potenzialmente nefaste, in tema di diritti di libertà dei cittadini, che potrebbero essere generate da dati inaffidabili, erronei o semplicemente non più aggiornati.

Il percorso per arrivare all'adozione della Decisione Quadro 2008/977/GAI del 27 novembre 2008 *"sulla protezione dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale"*<sup>366</sup> è stato lungo e sofferto e ha portato al progressivo impoverimento dei contenuti che erano stati suggeriti dalla Commissione nella sua proposta originaria dell'ottobre del 2005. L'intenso dibattito si è protratto per tre anni con la stesura complessiva di tre testi<sup>367</sup> ciascuno dei quali è

---

<sup>365</sup> Stefano Ciampi, citato, pag. 38.

<sup>366</sup> Pubblicata in GUUE L 350 del 30 dicembre 2008

<sup>367</sup> Il primo è la proposta della Commissione del 2005 di cui si è detto; il secondo testo è la proposta di decisione formulata dalla Presidenza del Consiglio il 13 marzo 2007 doc. n. 7315/07; la terza versione su cui si è raggiunto l'accordo politico di tutti gli Stati membri è stata avanzata dal Consiglio in data 11 dicembre 2007 con il documento 16069/07.

stato sottoposto alla valutazione del Parlamento europeo e al parere del Garante. Per raggiungere un accordo ci si è infine accontentati di condividere un nucleo minimo di portata assai limitata: la direttiva 2008/977/GAI ha un campo di applicazione ristretto perché regola soltanto gli scambi transfrontalieri di informazioni e non copre i trattamenti interni al territorio nazionale (*purely domestic*); è evidente che tale scelta genera difficoltà per le Autorità competenti nei settori della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale perché non è agevole stabilire il carattere puramente nazionale o transfrontaliero di un trattamento di dati o prevedere se i dati “nazionali” potranno in futuro essere oggetto di uno scambio transfrontaliero.

Altro limite sta nel fatto che la Decisione quadro se da un lato riproduce i principi generali della Direttiva 95/46/CE con alcuni adattamenti e modifiche per renderli più rispondenti al contesto specifico della cooperazione giudiziaria e di polizia dall'altro prevede la possibilità di derogarvi a livello nazionale.

Per tracciare un breve quadro del contenuto della Decisione in esame si deve ricordare che essa si apre chiarendo oggetto e ambito di applicazione e dando le definizioni pertinenti (articoli 1 - 2); quindi vengono date indicazioni sui principi che regolano il trattamento e sulla qualità dei dati (articoli 3-14); indica poi i diritti riconosciuti alla persona interessata (articoli 16 - 20); prevede le misure di sicurezza (articolo 22) impone la necessità di una autorità di controllo indipendente a livello nazionale (articolo 25); il trattamento di dati sensibili è ammesso se strettamente necessario e la legislazione nazionale presta idonee garanzie (non è stato accolto il suggerimento del Parlamento europeo di consentire il trattamento di dati sensibili previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria); inoltre possono essere adottate

disposizioni per limitare l'accesso alle informazioni per non compromettere indagini o procedimenti giudiziari, per non compromettere attività di prevenzione dei reati o di esecuzione delle pene, per ragioni di sicurezza pubblica e sicurezza dello Stato, infine per proteggere la persona interessata o i diritti e le libertà di altre persone.

La Decisione Quadro 2008/977/GAI non è la sola norma che regola l'area della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, anzi il quadro giuridico per la protezione dei dati in tale settore è molto frammentato<sup>368</sup>, a tratti persino incoerente, e comunque non in grado di assicurare un livello di tutela comparabile con quello garantito al di fuori di questo specifico ambito.

E' la stessa Decisione a prevedere espressamente (considerando nn. 39 e 40 e articolo 28) che quando un'altra norma di ex Terzo Pilastro abbia introdotto una serie completa e coerente di regole che coprono tutti gli aspetti pertinenti alla protezione dei dati, ovvero pongono condizioni più restrittive sul trattamento dei dati, quest'ultime debbono prevalere: in altre parole la 2008/977/GAI è da considerarsi *lex generalis*. Tuttavia non è sempre così semplice stabilire in concreto quando tali condizioni si verificano, perciò il rapporto tra la decisione quadro e gli strumenti preesistenti di terzo pilastro presenta ampi margini di incertezza che sono stati risolti caso per caso in modo non uniforme.

---

<sup>368</sup> L'elenco completo (28 punti) di tali strumenti è riportato in chiusura dell'Allegato 3 "Data protection in the areas of police and judicial co-operation in criminal matters" (pagg. da 64 a 67) del Documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea in data 25.1.2012 n. SEC(2012) 73 final che presenta la Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati) e Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela 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 di esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati".

## 2.2 LE PROPOSTE DI NUOVE DISPOSIZIONI

Il quadro così sinteticamente tracciato è destinato ad essere profondamente modificato nel prossimo futuro. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, per il diritto alla protezione dei dati personali, sancito dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, viene stabilita una base giuridica unica - che vale dunque anche per la materia della cooperazione giudiziaria e di polizia nella materia penale. L'articolo 16 del TFUE prevede che per l'adozione di norme dell'Unione sulla protezione dei dati devono essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>369</sup>.

Inoltre il Consiglio europeo, nel programma di Stoccolma, ha invitato tra l'altro la Commissione a valutare il funzionamento degli strumenti giuridici dell'Unione in materia di protezione dei dati e a presentare, se necessario, nuove iniziative legislative e non legislative<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> Tuttavia, data la specificità dei settori in esame la n. 21 delle Dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, ha riconosciuto che potrebbero rivelarsi necessarie norme specifiche sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia in base all'articolo 16 del TFUE

<sup>370</sup> Il nuovo quadro giuridico per la protezione dei dati personali nell'Unione europea, è stato delineato nella comunicazione COM (2012) 9 final in data 25 gennaio 2012. Il quadro giuridico consta di due proposte legislative: - una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati); - una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela 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 di esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati.

La Commissione, pertanto, ha proceduto a una valutazione dell'impatto delle diverse opzioni strategiche<sup>371</sup>. Con tale documento si propone di adottare, in sostituzione della Decisione Quadro 2008/977/GAI, un nuovo strumento dal campo di applicazione più ampio, che affronti le principali lacune al fine di rafforzare i diritti delle persone fisiche e facilitare la cooperazione tra autorità di contrasto, tenendo conto delle particolarità di tale settore.

L'obiettivo dichiarato dalla Commissione è quello di aumentare la coerenza globale della normativa dell'Unione per la protezione dei dati, rispettando nel contempo le specificità proprie delle attività di contrasto. I diritti dei singoli saranno in particolare rafforzati grazie: all'estensione del campo di applicazione delle norme di protezione dei dati anche all'ambito nazionale; alla definizione di condizioni che garantiscano il diritto di accesso; all'introduzione di norme più rigorose sulla limitazione delle finalità (Opzione 2: quadro normativo modernizzato).

La Commissione è consapevole che un approccio troppo radicale potrebbe incontrare le resistenze degli Stati membri e essere politicamente difficile da realizzare. Per tale motivo, nel valutare le opzioni strategiche, rinuncia a introdurre norme dettagliate per rendere sempre diretto il diritto di accesso delle persone e a modificare le disposizioni pertinenti di tutti gli strumenti vigenti dell'ex Terzo Pilastro in modo da allinearli pienamente alle nuove norme armonizzate ed estese (Opzione 3: norme giuridiche dettagliate dell'Unione).

---

<sup>371</sup> Documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea data 25.1.2012 n. SEC(2012) 73 final già citato.

Il 27 gennaio 2012 la Commissione europea ha presentato con il documento n. COM(2012) 10 final una *“Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela 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, e la libera circolazione di tali dati”*. Tale proposta è finalizzata a garantire un livello elevato e uniforme di protezione dei dati in questo settore, in modo da accrescere la fiducia reciproca tra le autorità di polizia e giudiziarie di diversi Stati membri e agevolare la libera circolazione dei dati e la cooperazione tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie.

Senza procedere ad un esame completo della Proposta meritano di essere ricordati alcuni elementi di novità, che in parte riprendono la iniziale proposta 2005/475/GAI sulla quale il Consiglio non aveva saputo trovare un accordo.

Il considerando n. 23 e l'articolo 5 affrontano la questione della differenza tra le diverse categorie di interessati implicita nel trattamento dei dati personali nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia. Il responsabile del trattamento deve operare una chiara distinzione tra i dati personali delle diverse categorie di soggetti: a) le persone per le quali vi sono fondati motivi di ritenere che abbiano commesso o stiano per commettere un reato; b) le persone condannate per un reato; c) le vittime di reato già commesso e le vittime potenziali; d) i terzi coinvolti nel reato, quali i testimoni in fase di indagini o di dibattimento, le persone che possono fornire informazioni su reati, o le persone in contatto o collegate agli autori di reato. La distinzione è imposta dalla necessità di graduare la protezione dei dati assicurando le massime garanzie ai soggetti coinvolti in un procedimento

penale ma non sospettati del reato. Se questa distinzione è necessaria nell'interesse delle persone coinvolte, è altrettanto vero che essa è anche in grado di migliorare l'utilizzo delle informazioni da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Questa disposizione di nuova introduzione trova giustificazione nella raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R (87) 15<sup>372</sup>. Regole analoghe sono già applicate a Europol ed Eurojust.

Altra novità, esplicitata nel considerando n. 24 e disciplinata dall'articolo 6, riguarda l'obbligo per chi immette dati personali nel sistema di dare informazioni sul loro livello di accuratezza e affidabilità. I dati fondati sui fatti concreti devono essere distinti da quelli basati su opinioni riferite da terzi o su valutazioni personali dell'operatore: la mancanza di una tale precisazione può generare grande incertezza tra le autorità di polizia perché esse non sono in grado di determinare il valore probatorio dei dati ricevuti.

Molto interessante l'approccio alla tecnologia adottato dalla Proposta di direttiva. Nel considerando n. 15 si sottolinea come la protezione delle persone fisiche debba essere neutrale sotto il profilo tecnologico e non dipendere dalle tecniche impiegate, per evitare gravi rischi di elusione.

Altro elemento da evidenziare, espresso nel considerando 55 e codificato nell'articolo 44, paragrafo 2, è il particolare regime riservato all'attività giudiziaria. Sebbene la

---

<sup>372</sup> La Raccomandazione n. R (87) 15 tesa a regolamentare l'utilizzo dei dati a carattere personale nel settore della polizia è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in data 17 settembre 1987.

direttiva si applichi anche alle attività dei giudici nazionali, non si ritiene opportuno far rientrare nella competenza delle autorità di controllo (“autorità di controllo”: l’autorità pubblica istituita da uno Stato membro in conformità dell’articolo 39 della direttiva) il trattamento di dati personali effettuato dalle autorità giurisdizionali nell’esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, al fine di salvaguardarne l’indipendenza. Tale esenzione deve, però, essere intesa in senso molto restrittivo e perciò limitata all’attività autenticamente giurisdizionale e non applicarsi ad altre attività a cui i giudici possono partecipare in forza del diritto nazionale.

Se e quando la Proposta verrà adottata dal Parlamento e dal Consiglio la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio sarà abrogata (articolo 58). Resteranno in vigore le disposizioni specifiche relative al trattamento dei dati personali effettuati a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o di esecuzione delle sanzioni penali - sia che disciplinino il trattamento tra Stati membri sia l’accesso delle autorità nazionali ai sistemi di informazione centrali europei - che siano contenute in atti dell’Unione di ex Terzo Pilastro adottati prima della emananda direttiva. Sarà compito della Commissione, tuttavia, verificare se vi siano casi in cui sia necessario allineare dette previgenti disposizioni alla presente direttiva (considerando n. 72 e articolo 59). Si può presumere che con tale scelta si voglia recuperare, almeno in minima parte, l’opzione di modificare tutte le disposizioni pertinenti di ognuno degli

strumenti vigenti dell'ex Terzo Pilastro che era stata scartata dalla Commissione dopo l'analisi di impatto della regolazione di cui si è detto sopra<sup>373</sup>.

Il Garante Europeo sulla protezione dei dati ha pubblicato la propria Opinione in data 7 marzo 2012<sup>374</sup>, esprimendo un giudizio molto critico sulla Proposta di direttiva ritenuta non adeguata a garantire l'elevato livello di protezione dei dati che la Commissione stessa riconosce come cruciale nel suo considerando n. 7.

Il Garante riconosce come elemento positivo l'aver esteso l'ambito di applicazione della direttiva anche ai trattamenti nazionali, e tuttavia sottolinea tale ampliamento non sia in grado di generare valore aggiunto se il livello di protezione garantito in questa area resta inferiore a quello garantito in altri settori dalla Proposta di regolamento (punti 441 e 442).

L'aspetto che suscita le maggiori critiche del Garante è il non aver posto rimedio alla frammentazione del quadro giuridico europeo sulla protezione dei dati nell'area della cooperazione. Infatti, come detto, la Proposta di direttiva non ha effetti su molte delle disposizioni di Terzo Pilastro preesistenti quali la Decisione di Prum, i regolamenti di Europol e Eurojust e neppure risolve i problemi per gli strumenti di confine tra Primo e Terzo Pilastro che rientrano sia sotto la direttiva che sotto il regolamento. Non a caso perciò nel formulare le proprie Raccomandazioni sulla

---

<sup>373</sup> Documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea data 25.1.2012 n. SEC(2012) 73 final già citato.

<sup>374</sup> "Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package" analizza sia la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (Capitolo II) sia la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela 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 di esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati (Capitolo III).

Direttiva il Garante pone al primo posto la proposta di modificare l'articolo 59 chiedendo che venga stabilito che tutte le decisioni preesistenti nell'area della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale siano modificate per renderle compatibili con la Direttiva al più tardi entro l'entrata in vigore della direttiva stessa.

L'Opinione del Garante europeo sulla direttiva si apre evidenziando come il trattamento dei dati nell'area della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che indubbiamente pone specifici rischi per i cittadini, debba offrire un livello di garanzie equivalente a quello offerto negli altri settori e forse persino più alto considerando il maggiore impatto che il trattamento di tali dati può avere sulla vita degli individui. Perciò ogni deroga al generale regime di protezione dei dati deve essere accuratamente giustificato in forza di un bilanciamento tra l'interesse pubblico nell'applicazione della legge e i diritti fondamentali dei cittadini (punti 305 e 306).

Quanto alla distinzione tra le diverse categorie di interessati, introdotta dall'articolo 5, il Garante nell'apprezzare pienamente tale novità chiede che essa sia resa più pregnante sia aggiungendo alle altre la categoria dei soggetti "non sospettati", sia indicando in modo chiaro il diverso livello di protezione (presupposti per il trattamento, limiti temporali di conservazione, limiti e modalità di esercizio del diritto di accesso) riconosciuto per ciascuna categoria di persone coinvolte nel processo penale. Soprattutto il Garante suggerisce che sia eliminando dall'articolo 5 l'inciso "nella misura del possibile" che rende elastico per il responsabile del trattamento l'obbligo di operare una chiara distinzione tra i dati personali delle diverse categorie. Sostiene il Garante che tale inciso non sia necessario perché il responsabile deve sempre avere al momento in cui raccoglie i dati una opinione sulla

categoria di interessati in cui inserire la persona sulla quale compie l'attività investigativa. Se nella prima fase delle indagini sono ancora possibili dubbi il Garante ricorda che la categoria di chiusura "altri" può temporaneamente risolvere il problema in attesa di una più precisa classificazione (punti da 350 a 354).

Anche sul diverso grado di esattezza e affidabilità dei dati personali introdotto dall'articolo 6 il Garante esprime il proprio apprezzamento e ne sottolinea la particolare importanza proprio nella cooperazione informativa. Infatti quando i dati raccolti vengono utilizzati da autorità diversa da quella che li ha raccolti e fuori dal contesto nel quale la fonte informativa è stata assunta, diventa particolarmente importante avere elementi informativi aggiuntivi sulle informazioni (metadati) che ne chiariscano la natura. Il Garante suggerisce perciò che la previsione sia rafforzata e resa obbligatoria eliminando l'inciso "nella misura del possibile" (punti da 355 a 358).

### 3 ASPETTI OPERATIVI DEI DIVERSI ORGANISMI

#### *3.1 Inquadramento generale*

Il quadro complessivo dei sistemi operativi sviluppati nel tempo dall'Unione europea per realizzare la cooperazione informativa è assai vasto e articolato<sup>375</sup>, e lo diventa ancor più se oltre agli strumenti sviluppati specificatamente per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (ex Terzo Pilastro) si considerano anche i sistemi informativi automatizzati implementati per la

---

<sup>375</sup> Il Consiglio dell'Unione europea nel documento con cui adotta la sua Strategia di gestione delle informazioni parla di "panoplia" vedi doc. 16637/09 del 25/11/2009 p. 5

cooperazione giudiziaria civile, per la libera circolazione e il diritto d'asilo (ex Primo Pilastro) che, come già accennato, possono contenere informazioni rilevanti per la prevenzione e repressione dei reati penale<sup>376</sup>.

Per orientarsi in tale quadro composito può essere evidenziata una linea di analisi<sup>377</sup> che raggruppa i diversi sistemi in base alla diversa architettura posta a loro fondamento. In ordine di tempo il primo modulo operativo affermatosi nel contesto dell'Unione è quello di una cooperazione informativa orizzontale mediata, cioè di una cooperazione tra le diverse autorità nazionali assicurata attraverso sistemi centralizzati che raccolgono le informazioni provenienti dai Paesi membri: il dato viene immesso da un'autorità nazionale e, con l'intermediazione di una unità centrale di supporto tecnico, viene reso disponibile alle autorità degli altri Stati. L'unità centrale non rielabora il dato ma si limita a standardizzarlo per renderlo disponibile a tutti gli utenti del sistema. Rispondono a questa tipologia operativa c.d. a stella sia il SIS (Sistema Informativo Schengen) sia il SID (Sistema Informativo Dogane).

Il secondo tipo di architettura è legato alla nascita di nuovi organismi europei cui viene attribuita la funzione di coordinamento tra autorità giudiziarie (Eurojust) e di polizia (Europol e Olaf). Questi organismi realizzano una cooperazione informativa verticale: vengono implementate banche dati centrali che non si limitano a

---

<sup>376</sup> Per una ricognizione completa delle banche dati esistenti nello SLISG si rinvia al Documento n. 12579/10 in data 26 luglio 2010 "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Quadro generale della gestione delle informazioni nello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia". In particolare l'elenco dei sistemi informativi è contenuto nell'allegato II di tale documento.

<sup>377</sup> F. Decli e G. Marando "Le banche dati dell'Unione europea istituite per finalità di sicurezza e giustizia" in F. Peroni e M. Gialuz "Cooperazione informativa e giustizia penale" citato in bibliografia, pp. 102 - 138.

raccogliere i dati provenienti dai Paesi membri (che restano i sistemi fonte) ma assumono un ruolo attivo di analisi e rielaborazione dei dati stessi per svolgere il proprio compito istituzionale. Rispondono a questa tipologia operativa le basi di dati EPOC di Eurojust e TECS di Europol.

Ultima in ordine di tempo, e ancora in una fase “debole” per quanto riguarda l’uso delle tecnologie di interconnessione<sup>378</sup>, è la cooperazione informativa orizzontale diretta resa possibile dal principio di disponibilità, attraverso il quale si incentiva la nascita di un network composto dalle basi dati nazionali, consultabile da tutti i soggetti che contribuiscono all’alimentazione del sistema.

In conclusione: dei vari sistemi informativi implementati o in via di sviluppo nello SLSG solo sei prevedono la costituzione di banche dati centrali a livello europeo<sup>379</sup>; tutti gli altri si reggono su network decentralizzati di scambio transazionale di informazioni raccolte a livello nazionale. In questi ultimi casi il ruolo dell’Unione europea è di regolare e facilitare lo scambio tra i Paesi membri.

La Proposta della Commissione<sup>380</sup> per la creazione di una Agenzia europea che si occupi di gestire i sistemi informativi su larga scala nello SLSG ha dato vita al recente Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1077 in data 25 ottobre

---

<sup>378</sup> Come già detto nel paragrafo precedente, malgrado l’iniziale proposta della Commissione europea, non è ad oggi previsto l’accesso diretto alle banche dati nazionali, né viene selezionato un unico canale di trasmissione per lo scambio di informazioni, ma in sede di valutazione della direttiva quadro 2006/960/GAI sono state avanzate proposte di sviluppo dei sistemi di interconnessione di cui pure si è dato conto.

<sup>379</sup> Segnatamente: SIS (e SIS II), VIS, EURODAC, CIS, Europol and Eurojust.

<sup>380</sup> La Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla istituzione di detta Agenzia era stata presentata il 6 giugno 2011. Si è scelto di costituire un’Agenzia per fare in modo che l’Autorità incaricata della gestione dei sistemi informativi su larga scala abbia personalità giuridica e autonomia legale, amministrativa e finanziaria. L’Agenzia avrà sede a Tallin in Estonia.

2011<sup>381</sup>. Tale regolamento sancisce la chiusura dalla gestione transitoria ad opera della Commissione europea del sistema SIS II, del VIS e di Eurodac.

Un elemento fortemente caratterizzante comune alla maggior parte dei sistemi informativi dello SLIS è l'essere implementati per uno scopo unitario (limitato), ad esempio le banche dati istituite con la decisione di Prüm hanno il solo fine della lotta al terrorismo e al crimine transnazionale, il Casellario europeo raccoglie unicamente i dati delle condanne giudiziarie, le banche dati di Europol e Eurojust raccolgono dati solo per coordinare indagini sui crimini gravi tra due o più Stati. Di tale fine unico SIS e VIS rappresentano una rilevante eccezione.

Tale caratteristica "dominante" genera un'inefficienza di fondo che affligge il quadro degli strumenti informativi europei nel suo complesso: la ridondanza dei dati. Un insieme minimo comune di dati biografici necessari per l'identificazione dei soggetti (nome, cognome, data e luogo di nascita) inserito in una banca dati per un determinato scopo sarà inserito ex novo in ogni altro sistema informativo che dovrà occuparsi di quel medesimo soggetto per altri fini, con il rischio di errori di immissione o anche solo di diverse formalizzazioni<sup>382</sup>, ma più in generale con un dispendio di risorse per le successive immissioni e relativi aggiornamenti per i quali esistono soluzioni tecnologiche (complesse) ad oggi non implementate.

---

<sup>381</sup> Regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia del 25 ottobre 2011, pubblicato in GUCE 1.11.2011 n. 286L

<sup>382</sup> Un caso tipico è quello della trasposizione dei nomi da lingue con alfabeti differenti quali il greco, per restare nell'Unione europea, o l'arabo o il cinese dove il rischio di adottare una ortografia diversa per la medesima persona è elevato.

Per lo scambio di informazioni riservate, quali sono la maggior parte di quelle raccolte a fini di sicurezza interna, il canale di trasmissione utilizzato con maggior frequenza<sup>383</sup> è la rete europea S-TESTA, (acronimo per Secure Trans-European Services for Telematics between Administrations) finanziata dalla Commissione per consentire scambi di informazione tra istituzioni nazionali ed europee su un canale crittato. Più di recente anche il sistema di scambio di informazioni di Europol SIENA ha conosciuto una certa diffusione oltre il suo naturale terreno d'azione.

Negli ultimi anni va emergendo tra le istituzioni europee la consapevolezza che devono essere individuati dei principi, sostanziali e operativi, in base ai quali decidere sulla implementazione di nuovi sistemi informativi nello SLSG e contestualmente valutare l'operatività di quelli esistenti<sup>384</sup>.

Per i principi operativi sono stati individuati: 1) bilanciamento costi/benefici in base al quale i servizi pubblici basati sulle tecnologie dell'informazione dovrebbero garantire vantaggi aggiuntivi per i contribuenti. Nell'attuale periodo di crisi economica perciò occorre analizzare accuratamente i sistemi esistenti per evitare con una loro maggiore interoperabilità inutili sovrapposizioni; 2) politiche di sviluppo guidate dal basso, che tengano conto sin dall'inizio della progettazione delle reali necessità dei soggetti coinvolti. Politiche di sviluppo mirate a dare il massimo peso agli interessi degli utilizzatori finali devono essere sviluppate in "orizzontale" anche grazie a larghe consultazioni e l'instaurazione di canali di dialogo permanenti; 3)

---

<sup>383</sup> Utilizzano la rete TESTA: SIS II, VIS, EURODAC, Europol, Eurojust, Prüm e ECRIS

<sup>384</sup> Si veda ad esempio il documento n. 12579/10 in data 26 luglio 2010 già richiamato, che si rifà al documento "Strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna" n. 16637 del 30 novembre 2009.

chiara individuazione delle responsabilità indispensabile alla luce della complessità tecnica nella raccolta e scambio di informazioni nello SLSG. Un'attenzione particolare deve essere dedicata alla governance dei sistemi, la future Agenzia per i Sistemi informativi su larga scala sarà in grado di dare i consigli tecnici necessari e coinvolgere al meglio i soggetti interessati; 4) revisione periodica e clausola del "tramonto": tutti i sistemi dovranno essere sottoposti a revisioni periodiche per accertare se continuano ad essere utili per gli scopi per i quali furono implementati. Si tratteggerà qui di seguito una ricognizione sintetica dei diversi sistemi informativi soffermandosi in particolare su quelli sviluppati per la cooperazione giudiziaria in materia.

### ***3.2 Banche dati per la cooperazione di polizia: SIS II e TECS di Europol***

La prima banca dati europea ad essere costituita in ordine di tempo, ed ancor oggi di importanza primaria, è quella del Sistema Informativo Schengen (SIS).

Il SIS è formato da una pluralità di banche dati nazionali (unità N-SIS) ubicate presso ciascuno Stato membro e da un servizio centrale (C-SIS) avente sede a Strasburgo cui sono collegate tutte le N-SIS. Le autorità competenti dei singoli Stati inoltrano le loro richieste di segnalazione alla base dati centrale, la quale previo controllo formale della richiesta, modifica il proprio archivio e diffonde le segnalazioni a tutte le altre unità N-SIS, garantendo in tal modo il costante aggiornamento dell'archivio centrale e l'allineamento delle basi dati nazionali. La procedura di interrogazione automatica è fondata su un sistema hit/no hit in base al quale, una volta accertata la presenza

delle informazioni nel sistema, si rivolge la richiesta all'autorità nazionale titolare dei dati per il tramite dell'ufficio SIRENE<sup>385</sup>.

Se l'obiettivo degli Accordi di Schengen era la creazione di uno spazio comune europeo privo di frontiere interne per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi, capitali, e la gestione coordinata delle frontiere esterne, emerse immediatamente la necessità di sostituire gli aboliti controlli di frontiera interni con una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia<sup>386</sup> facendo di SIS una banca dati implementata e consultata oltre che a fini di controllo della circolazione anche (e sempre più) ai fini di prevenzione e repressione dei reati.

In tale direzione i soggetti legittimati ad accedere alla banca dati, che in origine erano le autorità di controllo delle frontiere e rilascio visti, viene progressivamente esteso<sup>387</sup> alla polizia per finalità di prevenzione e repressione dei reati, alle autorità giudiziarie e ai funzionari di Europol o ai membri nazionali di Eurojust e ai loro assistenti. Viene parallelamente aumentata la tipologia delle informazioni soggettive e oggettive presenti nella banca dati, e se per un verso si aggiungono i dati relativi ai permessi di soggiorno e ai documenti di viaggio che sono tipici di un controllo alle frontiere, per altro verso si riconosce la possibilità di inserire dati ai fini di una

---

<sup>385</sup> Sirene è l'acronimo in lingua inglese del Supplementary Information Request at National Entry

<sup>386</sup> La natura per così dire "mista", cioè sia per controllo dell'immigrazione (ex Primo Pilastro) e del mantenimento dell'ordine e della sicurezza (ex Terzo Pilastro) è resa particolarmente evidente dall'adozione di una doppia base giuridica (regolamenti e decisioni quadro) quando si sono introdotte modifiche al sistema originario introdotto con la Convenzione per l'Applicazione degli Accordi di Schengen di cui si è già detto.

<sup>387</sup> Un primo potenziamento del SIS viene operato con il regolamento (CE) n. 871/2004 (GUUE, L162, 30 aprile 2004, p.29) e parallelamente con la decisione 2005/211/GAI (GUUE, L68, 15 marzo 2005, p. 44).

sorveglianza discreta o un controllo specifico cioè con una finalità tipica dell'attività di prevenzione dei reati.

L'iter di sviluppo del SIS ha visto una prima migrazione verso il SIS 1+ quando l'originaria piattaforma che era stata progettata per un massimo di diciotto unità nazionali si è rivelata insufficiente dopo i successivi allargamenti dei confini dell'Unione, e poi il definitivo passaggio all'attuale piattaforma denominata SIS II<sup>388</sup>.

L'architettura di SIS II non è in alcun modo diversa dal SIS (architettura c.d. a stella).

Le due novità principali sono state il raccordo con la decisione quadro sul mandato di arresto europeo<sup>389</sup> e l'introduzione di dati biometrici nella tipologia di informazioni suscettibili di trattamento ai fini di migliorare l'identificazione dei soggetti inseriti nella banca dati.

Il tempo di conservazione dei dati nel sistema non è stabilito in misura fissa: è previsto che i dati non debbano essere conservati per un tempo eccedente lo scopo per cui furono raccolti. A tal fine è prevista una revisione annuale.

Il controllo sulle attività di trattamento dei dati personali inseriti nella banca dati SIS II è affidato a livello centrale al Garante europeo e a livello nazionale alle autorità di controllo di ciascun Paese.

Un esempio di banca dati centrale europea istituita con il fine specifico della cooperazione di polizia è il TECS di Europol.

---

<sup>388</sup> Il SIS II è previsto e regolato dal regolamento n. 1987/2006 in data 2 (GUUE, L381, 28 dicembre 2006, p.4) e dalla decisione 2007/533/GAI (GUUE, L205, 7 agosto 2007, p. 63). La migrazione è stata stabilita con Regolamento CE 1104/2008 del 24 ottobre 2008 e Decisione 2008/839/GAI in pari data entrambe pubblicate in GUCE L299, del 8 novembre 2008, rispettivamente p. 1 e p. 43.

<sup>389</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002.

Europol è l'Ufficio europeo di polizia istituito con il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge negli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta al crimine organizzato, al terrorismo e ad altre forme di grave criminalità che interessino due o più Stati membri. Europol ha iniziato la propria attività il primo luglio del 1999, dopo la ratifica della Convenzione firmata il 26 luglio 1995<sup>390</sup> come un organismo intergovernativo, dal primo gennaio 2010 è diventata una Agenzia europea finanziata direttamente dall'Unione. Infatti la Convenzione istitutiva, che già era stata aggiornata attraverso tre Protocolli aggiuntivi<sup>391</sup>, è stata sostituita dalla Decisione 2009/371/GAI del 6 aprile 2009<sup>392</sup>. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona Europol trova la sua base giuridica nell'articolo 88 del TFUE dove si prevede che la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol sono deliberati dal Parlamento e dal Consiglio mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria.

Sono già previste future modifiche all'attuale quadro normativo. Nel Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, è previsto<sup>393</sup> che la Commissione predisponga una proposta di regolamento su Europol che sostituisca l'attuale

---

<sup>390</sup> Pubblicata in GUUE C316 del 27 novembre 1995.

<sup>391</sup> La Convenzione Europol è stata modificata da tre protocolli: nel 2000 dal Money Laundering Protocol (GUUE C 358, 13.12.2000), nel 2002 dal Joint Investigation Teams Protocol (GUUE C 312, 16.12.2002) e nel 2003 dal Danish Protocol (GUUE C 2, 6.1.2004)

<sup>392</sup> Decisione 2009/371/GAI del 6 aprile 2009 *"che istituisce l'ufficio Europeo di Polizia (Europol)"* in GUCE L121 del 15 maggio 2009, p. 17

<sup>393</sup> La previsione è inserita tra le Azioni per la "Cooperazione europea più efficace in materia di applicazione della legge" pag. 33 del documento del Consiglio n. 8895/1/10 già citato

direttiva entro il 2013, mentre il Parlamento europeo ha richiesto la formulazione di una proposta entro sei mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>394</sup>

Il cuore dell'attività di Europol è la gestione delle informazioni: il suo compito è di raccogliere, archiviare, processare, analizzare e scambiare le informazioni, dando notizia a ogni Stato membro delle informazioni ottenute che lo riguardano. Per facilitare lo scambio di informazioni ogni Stato membro ha nel proprio territorio una Unità Nazionale Europol (ENU)<sup>395</sup> che funge da elemento di collegamento e inoltre uno o più Ufficiali di collegamento presso la sede di Europol all'Aia.

Il sistema TECS (acronimo per The Europol Computer System) è un sistema formato da tre archivi distinti: il sistema di informazione, gli archivi di analisi e il sistema di indice.

Il sistema di informazione, attivo dal 2005, contiene i dati relativi a tre categorie di persone (c.d. targets): quelle già condannate, quelle sospettate di aver commesso un reato, quelle delle quali si può presumere che ne commettano in futuro e consente la raccolta di dati diversi in ragione dell'appartenenza all'una o all'altra categoria. Per ciascun soggetto vengono tratti dati che ne consentono l'identificazione, nonché informazioni in ordine ai reati commessi. Il sistema rileva in modo automatico ogni possibile coincidenza tra i dati immessi in relazioni a diverse indagini e in tal modo facilita il collegamento tra le stesse. Europol ha annunciato che intende ampliare i

---

<sup>394</sup> GUCE, L41 del 19 febbraio 2009.

<sup>395</sup> In Italia l'Unità Nazionale Europol si trova presso l'Ufficio del Vice Direttore della Pubblica Sicurezza-Direttore Centrale della Polizia Criminale.

dati identificativi dei propri target inserendo dati biometrici quali il profilo del DNA, le impronte digitali e le fotografie.

I dati che non confluiscono nel sistema di informazione vengono raccolti nel sistema di analisi, analisi che può essere strategica se riguarda un fenomeno in generale o operativa se è volta alla soluzione di casi determinati. Il sistema di indice può essere definito una guida per la consultazione degli altri due perché consente unicamente di accertare la presenza o meno di determinate informazioni nel sistema.

I dati permangono nel TECS solo fino a quando sono necessari allo scopo della segnalazione, dopo devono essere cancellati. Il termine massimo è da ultimo previsto in un anno, tuttavia tale termine ricomincia a decorrere ogni volta che la segnalazione venga aggiornata generando un concreto pericolo di elusione.

### *3.3 Banche dati per la cooperazione giudiziaria in materia penale: EPOC di Eurojust e la rete giudiziaria europea*

Eurojust (European Union's Judicial Cooperation Unit) è l'organismo centrale europeo che ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richieda un'azione penale su basi comuni. Eurojust istituita con la Decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, è oggi regolata dalla Decisione 2009/426/GAI che ne ha rafforzato i

poteri, e trova la sua base giuridica nell'articolo 85 del TFUE<sup>396</sup>. La previsione di un nuovo regolamento, da adottare entro il 2012, che conferisca a Eurojust il potere di avviare indagini, renda più efficace la struttura interna e coinvolga il Parlamento europeo e quelli nazionali nella valutazione, è contenuto nel Piano d'Azione del programma di Stoccolma<sup>397</sup>.

Il principale strumento di cui Eurojust si avvale è il proprio case management system denominato EPOC (European Pool against Organized Crime); introdotto per la prima volta nel 2004 è giunto, ad agosto 2009, alla sua terza versione (EPOC III +). Esso si compone di due elementi: un archivio automatizzato contenente un indice dei dati relativi alle indagini e gli archivi di lavoro temporaneo nei quali vengono conservati dati e documenti relativi ad ogni caso specifico trattato da Eurojust. Il sistema è progettato per segnalare in modo automatico agli operatori, ad ogni nuova immissione di dati, i possibili collegamenti con i dati già presenti nel sistema. Possono essere immessi solo dati relativi a soggetti coinvolti nel processo penale: indagati, imputati, persone offese o testimoni.

Poiché il panorama degli applicativi delle indagini penali diffusi a livello nazionale è quanto mai variato, è altamente improbabile che EPOC possa mai sostituire gli stessi. La sua funzione futura, allora, potrebbe diventare quella di diventare la porta di scambio di dati giudiziari per i diversi Stati membri tra loro e con Eurojust. A tal fine

---

<sup>396</sup> La Decisione istitutiva è pubblicata in GUUE, L63, 6 marzo 2002. Tale decisione era già stata modificata una prima volta dalla Decisione 2003/659/GAI pubblicata in GUCE, L245, 29 settembre 2003, p. 44. La Decisione è stata recepita in Italia con la legge 14 marzo 2005 n. 41. Infine la recente decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 è stata pubblicata in GUUE L138 del 4 giugno 2009 p. 14.

<sup>397</sup> La previsione è inserita tra le Azioni per "Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco" pag. 19 del documento del Consiglio n. 8895/1/10 già citato

EPOC dovrebbe facilitare l'interoperabilità dei sistemi nazionali diventando la componente per la cooperazione internazionale di ciascuno di essi.

Per raggiungere tale obiettivo è in corso il Progetto EPOC IV che si propone: di annullare la distanza tra i diversi formati con cui vengono scambiati i dati nell'ambito della giustizia penale individuando uno standard che diventi comune; stabilire regole per l'interoperabilità tra i diversi e oggi non comunicanti applicativi diffusi a livello nazionale; sviluppare soluzioni in grado di governare la crescita e i cambiamenti tra la comunità degli utilizzatori. Il Progetto EPOC IV ha una durata quadriennale: dal primo aprile 2009 al 31 marzo 2012.

Un'altra istituzione europea estremamente rilevante per la cooperazione giudiziaria in materia penale è la Rete Giudiziaria Europea (RGE) meglio nota con il suo acronimo inglese NJR (European Judicial Network). In questo caso la possibilità di disporre di strumenti telematici ha condizionato non solo la possibilità di svolgere in modo più efficace ed economico le competenze attribuite, ma ha inciso sull'esistenza stessa della rete. È considerazione ovvia che la realizzazione di un sistema di "punti di contatto" collegati tra loro e capillarmente diffusi sul territorio dell'Unione ha una struttura ontologicamente sovrapponibile a quella di una rete telematica e può funzionare proprio perché una rete telematica consente quegli scambi diretti e informali tra le autorità giudiziarie che sono la ragione d'essere della RGE.

L'organismo è tra i primi<sup>398</sup> a nascere nel panorama europeo della cooperazione giudiziaria in materia penale: istituita con l'Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998<sup>399</sup> la RGE è stata profondamente modificata nella struttura e nelle modalità di funzionamento con la Decisione 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008<sup>400</sup>.

La RGE è l'esempio perfetto di decentralizzazione dei meccanismi dell'assistenza giudiziaria penale: i punti di contatto sono giudici e procuratori, che ciascuno dei Paesi dell'Unione designa secondo le regole fissate dal proprio diritto interno<sup>401</sup>, che svolgono un ruolo di intermediari attivi per agevolare la reciproca cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri. In concreto la rete funziona organizzando riunioni periodiche tra i suoi membri, ma soprattutto attraverso un continuo scambio di informazioni attraverso la rete protetta.

La RGE ha un rapporto privilegiato con Eurojust fondato sulla consultazione e la complementarietà, tanto che la Segreteria della Rete sia inserita nella Segreteria di Eurojust come unità separata e autonoma. Inoltre Eurojust può accedere al sistema informativo della Rete e utilizzare il suo sistema di telecomunicazione (rete protetta).

Un analogo rapporto sussiste con i Magistrati di collegamento.

---

<sup>398</sup> Preceduta dalla creazione dei Magistrati di Collegamento, istituiti con l'Azione Comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996, pubblicata in GUCE L105 del 27 aprile 1996. Esiste in parallelo - per la cooperazione giudiziaria in materia civile - una Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale istituita con il regolamento 2001/479/CE in data 38 maggio 2001, pubblicata in GUUE L174 del 27 giugno 2001.

<sup>399</sup> Pubblicata in GUCE L191 del 7 luglio 1998.

<sup>400</sup> Pubblicata in GUUE L348 del 24 dicembre 2008, p.130

<sup>401</sup> In Italia la Rete è composta da un punto di contatto centrale (l'Ufficio II della Direzione Generale Giustizia Penale del Dipartimento Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia); da un punto di contatto presso la DNA e presso la Procura Generale della Cassazione; da punti di contatto in ogni Procura Generale presso le Corti di Appello.

Gli scambi telematici sono tanto essenziali che la Decisione 2008/976/GAI ha istituito la nuova figura del corrispondente incaricato degli aspetti tecnici della RGE (articolo 7). In ciascuno Stato membro tale corrispondente svolge il fondamentale compito di fornire in modo esatto e aggiornato tutte le informazioni indispensabili per la vita della Rete: i dati che consentono l'individuazione e la comunicazione con i punti di contatto, le informazioni giuridiche e pratiche sul sistema giudiziario del Paese e i testi normativi pertinenti (articolo 8).

Il funzionamento della Rete si basa su un efficiente sito Internet (disponibile unicamente in lingua inglese o francese) in costante evoluzione sia per gli strumenti offerti agli utenti che nelle piattaforme operative, nei primi mesi del 2012 ad esempio è stato sottoposta ad una completa ristrutturazione.

Un primo strumento di base è costituito da una raccolta di schede di sintesi (c.d. *fishes belges*) per le diverse misure investigative che possono essere richiesta attraverso la cooperazione giudiziaria in materia penale, schede che sono state redatte allo scopo di semplificare la conoscenza delle regole di procedura seguite in ciascuno Stato membro per tali misure. Lo scopo finale è evidentemente quello di facilitare con uno strumento molto concreto e di facile utilizzo le richieste di cooperazione.

Inoltre il motore di ricerca European Judicial Atlas (ATLAS) permette di individuare - attraverso un'interfaccia di semplice utilizzo che include una mappa europea computerizzata - l'autorità competente ad eseguire la richiesta di assistenza giudiziaria che si intende inviare, anche quando l'utente non abbia conoscenza dettagliata del sistema legale dello Stato membro di destinazione. In risposta

all'interrogazione vengono forniti gli estremi per contare in via diretta l'autorità straniera competente ad eseguire la richiesta di aiuto reciproco o il mandato d'arresto europeo emesso. Per rendere più accurato il risultato della ricerca l'ATLAS consente di raffinare le interrogazioni inserendo simultaneamente più parametri: area geografica, tipo di reato, stato del procedimento, tipo di misura richiesta (intercettazione telefonica, interrogatorio, confisca, audizione di testimone ecc.) e strumento internazionale applicabile.

La lista dei Punti di Contatto è lo strumento che contiene informazione dettagliate sui membri stessi della Rete che possono fornire assistenza per individuare e raggiungere le Autorità giudiziarie del proprio territorio. Poiché tali informazioni sono considerate riservate l'accesso alle stesse è possibile solo per gli utenti che siano stati accreditati.

Ancora sul sito è disponibile un software interattivo denominato COMPENDIUM che consente la compilazione assistita di un formulario standardizzato di richiesta di assistenza giudiziaria, permettendo inoltre la traduzione nella lingua del paese di destinazione almeno dei nomi di ciascun campo del formulario stesso. La lettera rogatoria così predisposta può essere salvata sul PC dell'utente in un formato PDF che consente la sola lettura o in formato RTF per essere ancora modificata.

Sul sito, infine è disponibile SOLON una sorta di dizionario giuridico online in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea che contiene le equivalenze linguistiche per la terminologie che ricorre con maggior frequenza nella prassi della cooperazione giudiziaria.

## VII. CONCLUSIONI

Con il progetto di ricerca sull'informatizzazione del processo penale si è evidenziato come l'utilizzo delle ICT possa portare notevoli vantaggi dal punto di vista dell'efficienza della macchina giudiziaria, ma anche dal punto di vista della piena attuazione della legge processuale.

Se il primo aspetto non può dirsi sorprendente sol che si consideri il ben noto fenomeno dell'accrescimento di efficacia dell'azione pubblica che si consegue con progetti di e.government, lo studio degli effetti delle ICT sulla legge processuale penale che si è condotto presenta, forse, qualche elemento di novità che meriterebbe di essere approfondito da più autorevoli riflessioni.

Dall'analisi è emerso come molta strada sia stata compiuta da quando sono stati implementati i primi pioneristici progetti di automazione degli uffici giudiziari, ma altrettanta debba essere ancora percorsa per arrivare a risultati pienamente soddisfacenti, soprattutto per riuscire a utilizzare le nuove tecnologie sfruttando tutte le potenzialità che esse possono apportare.

Un possibile percorso è stato individuato per i futuri progetti di informatizzazione, nel quale si realizzi non solo la perfetta interoperabilità degli applicativi implementati all'interno del processo penale, ma anche la cooperazione applicativa con i sistemi informativi dei soggetti istituzionali che operano a monte e a valle del processo stesso (l'interoperabilità con i sistemi informativi delle forze di polizia e con l'amministrazione penitenziaria).

In questo fluire ininterrotto di informazioni che è il processo penale non deve essere trascurato il ruolo delle parti private, segnatamente l'imputato ma anche la parte civile e i loro difensori. E' sul terreno tecnologico di facilitazione (maggiore completezza e rapidità) dell'accesso alle informazioni e della comunicazione tra gli uffici giudiziari e tutti i soggetti processuali, infatti, che possono essere conseguiti i maggiori vantaggi per concretizzare i principi processuali penali, primi fra tutti quello di parità tra le parti e di effettività del diritto di difesa.

Seguendo questo modello concettuale si è osservato che la linea evolutiva testimoniata dai progetti più recentemente implementati, e ancor più le riflessioni sulle strategie ICT espresse degli organi di governance, indicano che tale percorso di costruzione di una ininterrotta catena del valore del processo penale sia già stato intrapreso.

Come emerge dell'ultima rilevazione del CEPEJ, che ha effettuato un monitoraggio sullo stato dell'arte dell'e.justice prendendo a riferimento tre aree di intervento (strumenti informatici di assistenza diretta ai giudici e alle cancellerie; sistemi per la registrazione e gestione dei procedimenti; comunicazione elettronica e scambio di informazioni tra gli uffici giudiziari e il contesto operativo esterno), l'uso delle ICT nei sistemi giudiziari europei è in costante aumento. I dati rilevati però sono relativi al mondo giudiziario nel suo complesso senza distinzione tra settori del processo (civile e penale).

Pur condividendo l'opportunità di un approccio orizzontale ai sistemi informativi per la giustizia, quale quello suggerito dal Consiglio europeo nella sua strategia europea di e.justice, per gli aspetti legati all'infrastruttura tecnologica, la ricerca ha

voluto evidenziare la innegabile specificità dell'informatizzazione del processo penale. Tali specificità sono il portato delle caratteristiche pregnanti del processo stesso quali, a mero titolo esemplificativo, la segretezza nella fase delle indagini preliminari, la possibile privazione della libertà personale degli indagati/imputati o ancora la costante tensione tra esigenze di difesa sociale e garanzie del diritto di difesa della persona sospettata.

Quanto alla realtà operativa dell'amministrazione giudiziaria italiana, alla cui ricostruzione critica è stata dedicata una parte rilevante del progetto di ricerca, è emerso come lo stato generale del "processo penale telematico" in Italia sia in forte ritardo, in particolare perché non è stato implementato e diffuso su tutto il territorio nazionale un applicativo di nuova generazione per la fase delle indagini preliminari, (che è il sistema fonte dal quale dipendono tutti gli altri) che possa sostituire quelli oggi in esercizio. Si è dato conto, inoltre, delle tensioni istituzionali che si sono talora manifestate tra la magistratura e l'apparato amministrativo competente per l'automazione del processo penale, tensioni che incidono negativamente sull'innovazione tecnologica.

Non mancano, tuttavia, casi di eccellenza quali l'applicativo sviluppato per il casellario giudiziale o il sistema informativo dell'amministrazione penitenziaria, né si può fare a meno di osservare come entrambi gestiscano la fase dell'esecuzione penale, una fase cioè nella quale si opera, per così dire, a giochi ormai conclusi e dove l'attività giurisdizionale tende a scivolare verso l'attività amministrativa.

Il progetto di ricerca ha sottolineato l'urgenza di abbandonare prassi di lavoro consolidate quando le nuove tecnologie rendono superflui determinati passaggi

procedurali. In altri casi viceversa si è evidenziato come l'introduzione di nuove soluzioni tecnologiche non sia sembrata sufficientemente attenta all'impatto sui diritti del reo e possa aver inconsapevolmente inciso su equilibri tra prevenzione generale e finalità rieducativa della pena. Emblematico in questo senso è il caso della pubblicazione sul web delle sentenze penali di condanna.

## Bibliografia

Maria Gabriella Aimonetto, *“Pubblicazione della sentenza penale di condanna”*, in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, 1988, volume XXXVII.

Roberta Aprati, *“Confermata l’insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell’indagato nel registro delle notizie di reato”*, in Cassazione penale, anno 2010, fascicolo 2, pp. 503 - 522.

Stefano Aprile, *“Rapporto ICT Giustizia. Gestione dall’aprile 2009 – al novembre 2011”* del 28 novembre 2011, disponibile all’indirizzo:

<http://www.processotelematico.giustizia.it/pdapublic/resources/RapportoConclusivoICTGiustizia.pdf>.

F. Archetti ed altri, *“Audio –based Emoticon Recognition for Advanced Automatic Retrieval in Judicial Domain”* disponibile all’indirizzo: <http://ceur-ws.org/Vol-463/paper2.pdf>.

Giovanni Armone, *“La protezione delle vittime dei reati nello spazio giudiziario europeo: prospettive e paradossi all’indomani del trattato di Lisbona”* in Il Foro Italiano, 2011, fascicolo 4, pp. 204 – 208.

Francesco Baldoni, *“Il ricorso alle ICT nel processo: la Videoconferenza”*, disponibile all’indirizzo: [www.abiforejustice.it/home/dottrina-area.../doc.../138-baldoni12ott-2010](http://www.abiforejustice.it/home/dottrina-area.../doc.../138-baldoni12ott-2010).

Valentina Bazzocchi, *“L’armonizzazione delle garanzie processuali nell’Unione europea: la direttiva sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali”* in Il Diritto dell’Unione Europea, 2010, fascicolo 4, pp. 1042 – 1060.

Rosanna Belfiore, *“Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona”* in Cassazione penale, 2010, fascicolo 12, pp. 4428 - 4437.

Ernesto Belisario e altri, *“I siti web delle pubbliche amministrazioni”*, 2011 Maggioli, pp. 1 - 262.

Pierpaolo Beluzzi, *"Digit 2.0 The Digital Criminal Trial of the Court of Cremona"* European eGovernment Awards Finalist 2009, reperibile all'indirizzo: [www.epractice.eu/en/cases/digit20](http://www.epractice.eu/en/cases/digit20).

Giuseppe Biondi, *"La tutela processuale dell'imputato allottata alla luce della direttiva 2010/64/UE: prime osservazioni"*, in Cassazione penale, 2011, fascicolo 6, pp. 2412 - 2426.

Ivan Bizjak, *"The reports presented by the "Future Groups" and their proposed solutions for the future of EU criminal justice"*, in ERA Forum, 2009, volume 10, n° 3, pp. 344 - 354.

Benedetta Bocchini, Michela Bruni, Cinzia Leoni, *"Casellario giudiziale"*, in Digesto delle discipline penali, Aggiornamento \*\*\*, Utet Giuridica Torino 2005 Utet Giuridica Torino 2005, Volume A-M, pp. 149 - 168.

Renato Borruso, *"Informatica giuridica"*, in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, aggiornamento I, anno 1997, pp. 1 - 33.

Pierfrancesco Bruno, *"Processo penale"*, in Digesto delle Discipline Penali, Utet, 1995.

Edmondo Bruti Liberati, *"Banca dati dei carichi pendenti e problemi dell'esecuzione penale"* in Cassazione Penale, 1994, fasc. 10, pp. 2603 - 2607.

Silvia Buzzelli, *"Processo penale europeo"*, in Enciclopedia del Diritto, 20XX Annali II, pp. 701 - 722.

Silvia Buzzelli, *"Processo Penale (Ragionevole durata del)"*, in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, pp. 1017 - 1028.

Paolo Caccialanza, *"La manovra finanziaria (d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 106/2011) modifica l'art. 36 c.p. (pubblicazione della sentenza di condanna a titolo di pena accessoria). Prevista la pubblicazione*

sul solo sito internet del Ministero della Giustizia e non più sui quotidiani” reperibile all’indirizzo:  
<http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/16-/-/793-la-manovra-finanziaria-d-l-n-98-2011-conv-in-l-n-106-2011-modifica-l-art-3-6-c-p-pubblicazione-della-sentenza-di-condanna-a-titolo-di-pena-accessoria/>

Alberto Cadoppi e altri, *“Introduzione al sistema penale”*, Giappichelli, 2006, volume I, pp.1-443.

Alberto Cadoppi e altri, *“Codice penale commentato”*, La Tribuna, 2011 pp. 241 - 243 e 791 - 792.

F Callegaro e altri, *“Managing knowledge extraction and retrieval from Multimedia Contents: a Case Study in Judicial Domain”*, ICT Programme 7th FP EC Funded Research Project, reperibile all’indirizzo:

[http://www.milanoricerche.it/jumas/docs/JUMAS%20Paper\\_ict4justice2009.pdf](http://www.milanoricerche.it/jumas/docs/JUMAS%20Paper_ict4justice2009.pdf)

Paolo Canavelli, *“Le nuove norme in tema di Casellario giudiziale”* in *Diritto Penale e Processo*, 2003, fasc. 6, pp. 677 - 688.

Aurelie Cappello e altri, *“La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati”* Cedam, 2010 pp. 1 - 382

Davide Carnevali e altri, *“Tecnologie per la giustizia. I successi e le false promesse dell’e-justice”*, 2006, Giuffrè Editore, pp. 1 - 282.

Davide Carnevali e altri, *“Soggetti Smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai”*, 2010, Franco Angeli, pp. 1 - 308.

Marina Castellaneta, *“Casellario giudiziale: uno scambio di notizie sulle condanne penali dei cittadini dell’Unione”*, in *Guida al Diritto*, 2009, fasc. 18, pp. 103 - 106.

Claudio Castelli, *“I referenti dell’informatica come agenti del cambiamento e supporto allo sviluppo dei sistemi organizzativi dei servizi della giustizia”*, relazione al corso del CSM

“Informatica e innovazione organizzativa: binomio per una strategia di cambiamento degli uffici giudiziari”, Roma, 28 febbraio – 2 marzo 2011, pp. 1 – 4.

Luigi Domenico Cerqua, “Registro delle notizie di reato” in Digesto delle discipline penali, Aggiornamento \*\*\* (2005), tomo II N-Z, pp 1299 - 1319.

Mario Chiavario (a cura di), “Nuove tecnologie e processo penale : giustizia e scienza: saperi diversi a confronto” , Giappichelli, 2006, pp. 1 - 240.

Alessandra Clemente, “La digitalizzazione degli atti”, relazione al Forum PA in data 9 maggio 2011, reperibile all’indirizzo <http://saperi.forumpa.it/story/60387/line-gli-atti-del-convegno-piano-straordinario-la-digitalizzazione-della-giustizia>.

Alfonso Contaldo e Michele Gorga, “Le regole tecniche del nuovo casellario giudiziario telematico” in Diritto dell’Internet, 2008, fasc. 4, pp. 411 - 419.

Carlotta Conti, “Partecipazione e presenza dell’imputato nel processo penale: questione terminologica o interessi contrapposti da bilanciare?”, in Diritto Penale e processo, 2000, fascicolo 1, pp. 76 – 84.

Maria Corasaniti, “La banca dati del DNA: primi aspetti problematici dell’attuazione del Trattato di Prum” in Diritto e informatica, 2009, fascicolo 3, pp. 437 – 443

Sandro Di Minco, “La protezione dei dati personali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona” in Rivista elettronica di Diritto, Economia e Management , 2010, fascicolo 1 pp. 116-127

Donatella Curtotti Nappi, “I collegamenti audiovisivi nel processo penale”, 2006, Giuffrè Editore, pp. 1 – 420.

Donatella Curtotti Nappi, “Il Processo penale in videoconferenza: profili comparatistici”, in Diritto

pubblico comparato ed europeo, 2008, fascicolo 2, pp. 985 - 996.

Donatella Curtotti Nappi, *“Dibattimento a distanza (diritto processuale penale)”*, in Enciclopedia del Diritto, Annali II, Tomo I, Giuffrè 2008, pp. 163 - 174.

Gaspere Dalia, *“Riesame in videoconferenza e termini di notifica”*, in Diritto dell'Internet, 2007, fascicolo 4, pp. 369 - 372.

Gaetano De Amicis, *“La “nuova” rete giudiziaria europea ed il suo rapporto con Eurojust”* in Cassazione Penale, 2009, fascicolo 4, pp. 1710 - 1717.

Paul De Hert e Serge Gutwirth, *“Interoperability of police databases within the EU: an accountable political choice?”* 2006, reperibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=971855>.

Carlo Umberto del Pozzo, *“Casellario Giudiziale”* in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore 1960, Volume VI CAP - CINE, pp. 366 - 373.

Giovanna De Rugeriis, *“The Online Criminal Trial in Italy Seeks an Identity”*, in Proceedings of the 10<sup>th</sup> European Conference on e-Government, 2010, Academic Publishing Limited, pp. 492 - 499.

Giuseppe Di Federico e altri, *“Videotecnologie e processo penale”*, 1994, Lo Scarabeo, pp.1 - 64.

Giuseppe Di Giorgio, Mauro Lambertucci e Eugenio Forgillo, *“La nuova circolare RID, rapporti tra CSM e RID; rapporti tra Dirigenti degli uffici e RID”* relazione a tre voci all'Incontro del CSM con i magistrati distrettuali per l'informatica tenutosi a Roma dal 27 al 29 febbraio 2012, pp. 1 - 80.

Giuseppe Di Giorgio, *“Gli ambiti di azione dei referenti per l'informatica. L'Area Penale”*, relazione al corso del CSM *“Informatica e innovazione organizzativa: binomio per una strategia di cambiamento degli uffici giudiziari”*, Roma, 28 febbraio - 2 marzo 2011, pp. 1 - 79.

Michele Di Lecce e altri, *“Automazione e processo penale. Flussi informativi e circolarità dei dati”*, in Atti del V Congresso internazionale *“Informatica e attività giuridica”* Roma, 3-7 maggio 1993, Ced Cassazione, pubblicati dall’istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 931 - 961.

Gabriella Di Paolo, *“La circolazione dei dati personali nello spazio giudiziario europeo dopo Prum”*, in Cassazione Penale, 2010, fascicolo 5, pp. 1969 - 1989.

Pietro Dubolino, *“Notizia di reato”*, in Digesto delle discipline penalistiche, aggiornamento \* (2000), pp. 494 - 501.

Marco Fabri, *“Information and Communication Technology for the Public Prosecutor’s Office”*, 2007, CLUEB, pp. 1 - 364.

Marco Fabri, *“Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi”*, 2006, CLUEB, pp. 1 - 159.

D. Falavigna e altri, *“Automatic Transcription of Courtroom Recording in the JUMAS project”* disponibile all’indirizzo: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1877998>.

Elena Falletti, *“E-justice. Esperienze di diritto comparato”*, 2008, Giuffrè Editore, pp. 1 - 225.

Ada Famiglietti, *“Dibattimento (profili teorici)”*, in Digesto delle Discipline Penalistiche, Utet, 2005, Aggiornamento \*\*\*, Tomo I, pp. 347 - 356.

Vittorio Fanchiotti, *“La durata del processo tra l’inidoneità degli strumenti interni e la prospettiva europea”*, in Diritto Penale Contemporaneo, 7 febbraio 2012, pp. 1- 21, disponibile all’indirizzo: [http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/16-/-/1242-la\\_durata\\_del\\_processo\\_tra\\_l\\_inidoneit\\_degli\\_strumenti\\_interni\\_e\\_la\\_prospettiva\\_europea/](http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/16-/-/1242-la_durata_del_processo_tra_l_inidoneit_degli_strumenti_interni_e_la_prospettiva_europea/)

Giovanni Mario Ferrante, *“Risvolti operativi nella gestione italiana dei negoziati in Consiglio UE”*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, anno 2010, fascicolo 2, pp. 579 – 598.

Leonardo Filippi e altri, *“La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati”*, 2010, CEDAM pp. 1 - 382.

Giusella Finocchiaro, *“La memoria della Rete il diritto all’oblio”*, in *Diritto dell’informatica*, 2010, fascicolo 3, pp. 391 – 400.

Eves Fouilleux e altri, *“Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers”* in *Journal of European Public Policy*, 2005, fascicolo 8, pp. 609 - 623.

Alfredo Gaito e Gianrico Ranaldi, *“Esecuzione penale”* in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 2000, aggiornamento IV pp. 1 - 30

Paolo Giordano, *“Le novità procedurali. Legge 7 gennaio 1998 n. 11. Processi a distanza. Il commento”*, in *Guida al Diritto*, 21 febbraio 1998, fascicolo 7, pp. 33 – 36.

Alessandro Giustini, *“Il servizio di certificazione dei carichi pendenti e l’unità logica e concettuale del sistema informativo per l’area penale”*, in atti del IV Congresso internazionale *“Informatica e regolamentazioni giuridiche”*, Roma, 16-21 maggio 1988, Sessione IV, n. 15, pp. 1 – 16.

Leon Hempel e altri, *“Exchange of information and data between law enforcement authorities within the European union”*, 2009, reperibile all’indirizzo [http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Study\\_Exchange%20of%20information%20and%20data%20between%20law%20enforcement%20authorities%20within%20the%20EU\\_EN.pdf](http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Study_Exchange%20of%20information%20and%20data%20between%20law%20enforcement%20authorities%20within%20the%20EU_EN.pdf).

Aki Hietanen, *"The use of ICT in proceedings: Videoconferencing"*, disponibile sul sito web [www.abiforejustice.it/home/dottrina-area.../doc.../137-hietanen12ott-2010](http://www.abiforejustice.it/home/dottrina-area.../doc.../137-hietanen12ott-2010).

James B. Jacobs e Dimitra Blitsa, *"Major "minor" Progress under the Third Pillar: EU Institution Building in the Sharing of Criminal Record Information"*, 2008, pp. 111 - 164, reperibile all'indirizzo:

[http://www.kenlaw.edu/jicl/articles/spring2008/jacobs\\_major\\_progress\\_2008.pdf](http://www.kenlaw.edu/jicl/articles/spring2008/jacobs_major_progress_2008.pdf).

Michele Iaselli, *"Il casellario giudiziale telematico"* in *Diritto dell'Internet*, 2007, fasc. 5, pp. 516 - 519.

Daniela Intravaia e Luca Minniti, *"Relazioni di sintesi dei gruppi di lavoro dell'assemblea nazionale degli osservatori sulla giustizia civile - gruppo di lavoro ufficio per il processo"* in *Il Foro Toscano*, 2007, fasc. 3 pag. 403 - 405

Silvia Larizza, *"Pene accessorie"*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Utet 1995, Volume IX, pp. 421 - 434.

Kennet Laudon e Jane Laudon, *"Management dei sistemi informativi"*, 2004, Pearson Education Italia, pp. 1 - 714.

Fredric I. Lederer, *"The Courtroom 21 Project: Creating the Courtroom of the Twenty-First Century"*, 2004, Faculty Publication Paper 207, disponibile all'indirizzo: <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/207>.

Guglielmo Leo, *"Il prelievo coattivo di materiale biologico nel processo penale e l'istituzione della Banca dati nazionale del DNA"* in *Rivista italiana di medicina legale* 2011, fascicolo 4-5, pp. 931 - 957

Ronald F. Maddena, *"The coming of the electronic courtroom"* in *International Review of*

Law, Computers & Technology, Volume 5, Issue 1, 1991, pp. 9-18.

Vincenzo Maiello "*Pubblicazione delle sentenze di condanna*", Enciclopedia Giuridica Traccani, Roma 1991, Volume XXV, Tomo I, pp. 1 - 11.

Cesare Maioli, "*E-Governance ed E-Government*", 2002, CLUEB, pp. 1 - 283.

Cesare Maioli e Giovanna De Rugeriis, "*A survey of civil and criminal e-Justice support systems in Italy*", in "*Legal Informatics end e-Governance as Tools for the Knowledge Society*", 2008, LEFIS Series 2, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Paolo Mancuso, "*Organizzazione, innovazione, informatizzazione: dalla realtà al progetto:le ragioni di un desiderio*", relazione al Convegno Innovazione per la Giustizia, Sorrento 20/22 maggio 2011.

Antonella Marandola, "*I registri del pubblico ministero, tra notizia di reato ed effetti procedurali*", 2001, Cedam, pp. 1 - 585.

Antonella Marandola, "*Verso un casellario giudiziario europeo (o una variante di minor portata)*", in *Diritto Penale e Processo*, 2007, fasc. 10, pp. 1379 - 1388.

Maria Riccarda Marchetti e Raimonda Fois, "*Commento all'articolo 16 della legge 5 ottobre 2001 n. 367*", in *La Legislazione Penale*, 2002, fascicolo 3, pp.749 - 755.

Alberto Maritati, "*SIGI - Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato*", reperibile all'indirizzo: [http://www.foroeuropeo.it/attualita/2008\\_processo\\_telematico.pdf](http://www.foroeuropeo.it/attualita/2008_processo_telematico.pdf).

Oliviero Mazza, "*La fase delle indagini preliminari nel "progetto Alfano" e il suo impatto sul sistema processuale vigente*" in *Cassazione Penale* 2009, fascicolo 9, pp. 3263 - 3280.

Achille Melchionda, *“Dibattimento a distanza (partecipazione al)”*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche, Aggiornamento \**, Utet 2000, pp. 187 - 198.

Maria Beatrice Mirri, *“Pubblicazione della sentenza di condanna ed umanità della pena”* in *Cassazione penale massimario*, 1976, pp. 716 - 720.

Piero Mocali, *“Casellario giudiziale”*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Utet Giuridica Torino 1988, volume I, pp. 102 - 107.

Piero Mocali, *“Casellario giudiziale”*, in *Digesto delle discipline penalistiche, Aggiornamento \**, Utet Giuridica Torino 2000, volume I, pp. 31 - 35.

Barbara Montini e Gianni Penzo Doria, *“Albo on line e privacy: commento alla Deliberazione del Garante 2 marzo 2011, n. 88”*, reperibile all'indirizzo <http://saperi.forumpa.it/story/56216/albo-line-e-privacy-commento-alla-deliberazione-del-garante-2-marzo-2011-n-88>.

Paolo Moscarini, *“Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate”*, in *Diritto penale e processo*, 2011, fascicolo 5, pp. 635 - 641.

Cataldo Motta, *“Auror@: il sistema della Procura di Lecce per la digitalizzazione di atti e fascicoli”*, relazione al Forum PA del 9 maggio 2011.

Ferdinando Mulas, *“L'informatica come fattore di crescita e di evoluzione dell'amministrazione penitenziaria”*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2007, fascicolo 1, pp. 61 - 95.

Giacomo Nicolucci, *“le nuove norme sull'identificazione personale”* in *Studi Urbinati*, 2007, fasc. 4 pp. 447 - 454

Renzo Orlandi, *“Il processo nell'era di Internet”*, in *Diritto penale e processo*, anno 1998, fascicolo 2, pp. 140 - 145.

Ferruccio Pastore, *“L’evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Progressi, limiti e divisioni”* in *“Perché l’Europa”* a cura di Josè Luis Rhi Sausi e Giuseppe Vacca, 2007, Il Mulino, pp. 241 - 258.

Ferdinando Pennarola e Vincenzo Perrone *“Innovazione e tecnologie informatiche”*, Egea - Università Bocconi Editore, 2006, pp. 1 - 684.

Gianni Penzo Doria, *“Pingatur in Palatio: l’Albo on line, la delazione sociale e la referta di pubblicazione”*, reperibile all’indirizzo: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=12775> .

Gianni Penzo Doria, *“Albo on-line: una riforma da non sottovalutare”*, reperibile all’indirizzo: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=11186>.

Francesco Peroni e Mitja Gialuz, *“Cooperazione informativa e giustizia penale nell’Unione europea”*, 2009, Edizioni Università di Trieste, pp. 1 - 262.

Federico Perrone Capano *“Codice dell’Esecuzione Penale e dell’Ordinamento Penitenziario”*, 2011, Nel Diritto Editore, pp. 1 - 188

Barbara Piattoli, *“Videoconferenze: profili di integrazione della normativa convenzionale”*, in *Diritto Penale e Processo*, 2004, fascicolo 11, pp. 1431 - 1443.

Barbara Piattoli, *“Videoconferenza e raccolta di prove a distanza”*, in *Il Sole 24 Ore - Ventiquattrore Avvocato*, 2007, fascicolo 9, pp. 94 - 99.

Mario Pisani, *“Rogatorie internazionali e videoconferenza”*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 2002, fascicolo 4, pp. 981 - 996.

Mario Pisani, *“Cooperazione internazionale in materia penale”*, in *Rivista Italiana di Diritto e procedura Penale*, 2006, fasc. 3, pp. 1149 - 1155.

Nadia Plastina e Gabriele Iuzzolino, *“Casellario giudiziale, via al modello UE, agevolato lo scambio*

*di dati tra Stati*" in *Diritto e Giustizia*, 2006, fasc. 1, pp. 103 - 106.

Lucia Quaglia e altri, "*Committee governance and socialization in the European Union*", in *Journal of European Public Policy*, 2008, fascicolo 1, pp. 155 - 166.

Serena Quattrocolo e Roberto Chenal, "*La disciplina italiana della "videoconferenza" per due volte sotto i riflettori della Corte europea*", in *La legislazione penale*, 2007, fascicolo 4, pp. 891 - 898.

Dory Reiling, "*Technology for justice. How Information Technology can support Judicial Reform*", 2009, Leiden University Press, pp. 1 - 310.

Mark Rhinard, "*The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*" in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N. 2, April 2002, pp. 185 - 210.

Claudia Russo, "*Videoconferenze, diritto di difesa, standards tecnici previsti dalla legge*", in *Cassazione Penale*, 2009, fascicolo 12, pp. 4768 - 4777.

Richard Scherpenzeel, "*Key issues in introducing information technology in criminal justice: united nations assistance to member states*", disponibile all'indirizzo: <http://www.uncjin.org/Other/korebo/chapter3.pdf> .

Zaira Secchi, "*Il detenuto oltreconfine va in videoconferenza*" in *Guida al Diritto*, 3 novembre 2001, fascicolo 42, pp. 57 - 61.

Delfino Siracusano e altri, "*Diritto processuale penale*", Giuffrè Editore, anno 2011

Sergio Sottani, *“Dibattimento (profili pratici)”*, in *Digesto delle Discipline Penali*, Utet, 2005, Aggiornamento \*\*\*, Tomo I, pp. 356 - 370.

Alfredo Spallanzani e Ugo Pioletti, *“Casellario Giudiziale”*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet 1958 (ristampa 1981), Volume II AZ - CAS, pp. 982 - 987.

Filippo Spiezia, *“Il coordinamento giudiziario nell’Unione europea: il rafforzamento di Eurojust”*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2010, fascicolo 3, pp. 655 - 679.

Filippo Spiezia, *“Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust”* in *Cassazione penale*, 2010, fascicolo 5, pp. 1990 - 2005.

Constantin Stefanou e Helen Xanthaki, *“Comparative study into member states’ measure to prevent the infiltration of legal entities by organised crime and terrorist groups”*, 2003, pp. 1 - 14 reperibile all’indirizzo: <http://ials.sas.ac.uk/postgrad/AGIS-035/Materials/StefanouXanthaki/ILE.pdf>

Constantin Stefanou e Helen Xanthaki, *“Towards a European Criminal Record”*, 2008, Cambridge University Press, pp. 1 - 402.

Paolo Summa, *“Il sistema informativo del Casellario giudiziale”*, in atti del V Congresso internazionale *“Informatica e attività giuridica”*, Roma, 3-7 maggio 1993, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 1171- 1177.

Giancarlo Taddei Elmi *“Corso di Informatica giuridica”*, anno 2007, Edizioni Simone pp. 1 - 320.

Paolo Tonini, *“Manuale di procedura penale”*, 2006, Giuffrè Editore, pp. 1 - 894.

Andrea Toschi, *“Segreto (diritto processuale penale)”* in *Enciclopedia del Diritto*, volume XLI, Giuffrè Editore, 1989, pp. 1098 - 1120.

Giovanni Tranchina, *“Il sistema informativo giudiziario: casellario ed anagrafe”* in Siracusano ed altri *“Diritto Processuale Penale”*, Giuffrè, 2004, pp. 661 - 669.

Nicola Triggiani, *“Segreto processuale e divieto di pubblicazione”* in Enciclopedia del Diritto, Annali II - 1, Giuffrè Editore, 2008, pp. 1075 - 1095.

Marco Velicogna, *“Use of information and communication technologies (ICT) in European judicial systems”* Consiglio d'Europa, Commissione per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), CEPEJ studio n. 7/2008, reperibile all'indirizzo: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp).

Gert Vermeulen e altri, *“Blueprint for an EU Criminal Records Database: Legal, politico-institutional & practical feasibility”*, 2002, Maklu - Uitgevers, pp. 1 - 91.

Angelo Vicari, *“Il nuovo testo unico in materia di casellario giudiziale”* in Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza, 2003, fasc. 21, pp. 2411 - 2414.

Giovanni Paolo Voena, *“L'esame a distanza”*, in Diritto Penale e Processo, 1998, fascicolo 11, pp. 116 - 124.

Italo Volpe, *“Esame di persone a distanza: il Ministero si prepara ai processi in teleconferenza”*, in Guida al Diritto, 30 marzo 1996, pp. 111 - 113.

Elizabeth C. Wiggins, *“The Courtroom of the Future is Here: Introduction to Emerging Technologies in the Legal System”* in Law & Policy, 2006, volume 28, n. 2, pp. 182 - 191.