



Digitalizzazione della giustizia

Lorenzo Salazar*

Il 19 maggio 2022, la Commissione europea ha pubblicato il “2022 *Justice Scoreboard*”; all’interno di esso viene sottolineato quanto siano ancora necessari progressi nel campo della digitalizzazione della giustizia: a questo fine, la stessa Commissione ha presentato due proposte tese all’implementazione di nuovi strumenti nell’ottica di favorire lo sviluppo della giustizia digitale.

In un tema così ampio e complesso, in cui è difficile perdersi sulla linea del sottile discrimine tra situazioni meramente interne e contesti transfrontalieri, ci si potrebbe limitare ad analizzare tali proposte; tuttavia, si ritiene interessante partire da più lontano, seguendo un *fil rouge* che risalga agli albori della cooperazione giudiziaria fino ai giorni nostri, per analizzare in che modo l’Europa sia riuscita in diverso modo a fornire risposta alle crescenti esigenze pratiche della cooperazione giudiziaria maturate nel corso degli anni.

Il punto di partenza, dunque, può rinvenirsi proprio nella rigida formalità delle procedure della cooperazione giudiziaria così distanti dalla

* Sostituto Procuratore generale alla Procura Generale presso la Corte di Appello di Napoli.

speditezza e dalla informalità che caratterizzano la cooperazione tra le forze di polizia: si sottrae di poco alla banalità, infatti, l'affermare che il settore della cooperazione giudiziaria è fondato su formalità molto più stringenti in ragione della necessità di rendere gli elementi scambiati tra i magistrati dei diversi Paesi utilizzabili all'interno dei procedimenti giudiziari interni. Anche il più semplice atto destinato a entrare in un procedimento penale (o civile) deve infatti, almeno di regola, rivestire forme sacramentali. Ed è proprio per questo che, agli albori della cooperazione, tutte le comunicazioni avvenivano esclusivamente per canali ufficiali, di sovente attraverso i Ministeri degli Esteri nonché avvalendosi di materiale unicamente cartaceo e per il tramite della posta; una commissione rogatoria veniva in tal modo di sovente paragonata a una sorta di *message in a bottle* che veniva abbandonata alla deriva di sistemi di comunicazione che spesso si sottraevano a ogni controllo per ciò che riguardava le loro tempistiche di esecuzione.

Quale dunque il valore aggiunto fornito dall'Europa in questo settore?

Sembra potersi con fondamento affermare che tale apporto sia cominciato ben prima dell'UE, perché, in qualche modo, può parlarsi di una forma di proto-digitalizzazione della cooperazione giudiziaria già a partire dal c.d. "Accordo Telefax" del maggio 1989 ("Accordo di San Sebastian), concluso tra gli Stati membri delle¹ Comunità europee nel quadro della Cooperazione Politica Europea (CPE) introdotta dall'Atto Unico Europeo, che altro non fece se non aprire la porta alla possibilità di usare tale strumento per la trasmissione da un Paese all'altro delle domande di estradizione sino ad allora costrette a utilizzare la sola via della trasmissione cartacea. È un dato di fatto che, anche allora, la polizia potesse avere accesso a forme di comunicazione semplificate e più spedite, potendo scambiare informazioni con ogni forma di messaggistica e anche per telefono mentre i magistrati potevano comunicare tra loro solo per iscritto,

¹ Convenzione fra gli Stati membri delle Comunità europee sulla semplificazione e la modernizzazione delle modalità di trasmissione delle domande di estradizione (c.d. "Accordo telefax"), firmata a S. Sebastian, il 26 maggio 1989, in M. PISANI, F. MOSCONI, *Codice delle convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale*, Milano, 1993.

con lettere inviate per posta. Da qui la necessità di rendere più spedite tali comunicazioni consentendo il ricorso agli (allora) più avanzati strumenti messi a disposizione dalla tecnologia anche se, ovviamente, non poteva ancora parlarsi di vera e propria digitalizzazione bensì di semplice progresso tecnologico realizzato in forma analogica. L'*acquis* dell'accordo Telefax è stato consolidato dall'art. 13 della “*Convenzione di estradizione del 1996*”², conclusa già nel nuovo quadro dell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che ha consentito la trasmissione via fax delle domande di estradizione e dei relativi documenti, stabilendo procedure di individuazione, da parte di ciascuno Stato membro, di un'autorità centrale incaricata della trasmissione e ricezione delle domande di estradizione, dei relativi documenti giustificativi e di ogni altra corrispondenza ufficiale riguardante le domande in questione.

Altre importanti innovazioni sono state recate dalla Convenzione di mutua assistenza in materia penale tra gli Stati membri dell'UE (Convenzione MAP) adottata nel 2000, la quale ha introdotto nuove procedure suscettibili di velocizzare sensibilmente la cooperazione e i processi. In particolare l'art. 6 della Convenzione MAP prevede che le richieste di assistenza giudiziaria e gli scambi spontanei di informazioni siano effettuati per iscritto o “*con qualsiasi mezzo in grado di produrre una registrazione scritta alle condizioni la possibilità d'impiego per la trasmissione delle richieste di assistenza e di qualsiasi mezzo in grado di produrre una registrazione scritta che consentano allo Stato membro destinatario di verificarne l'autenticità*”, aprendo così la strada, oltre che al ricorso al telefax, anche a quello della posta elettronica. Viene anche prevista la possibilità di effettuare audizioni mediante videoconferenza e disciplinata per la prima volta la più che sensibile materia delle intercettazioni transfrontaliere delle telecomunicazioni. Le richieste di cooperazione giudiziaria possono poi essere effettuate direttamente tra le autorità giudiziarie territorialmente competenti ai fini della loro presentazione ed esecuzione senza richiedere l'intervento dei Ministeri competenti dei singoli Paesi membri; la “comunicazione diretta”, che era

² GUCE C 313, del 23 ottobre 1996, p. 11.

stata già da tempo introdotta dall'art. 53 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, venne così ulteriormente velocizzata grazie alla possibilità dell'utilizzo di posta elettronica e dell'allora già declinante telefax.

Ulteriori rilevanti impulsi allo sviluppo dell'innovazione si sono poi di volta in volta riscontrati, a partire dal 2000, con la progressiva comparsa sulla scena della cooperazione giudiziaria di nuovi attori quali le "Squadre comuni di inchiesta" (normalmente conosciuti come "JIT's" dall'acronimo "*Joint Investigation Teams*") attraverso la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri UE³, l'agenzia europea di cooperazione giudiziaria Eurojust e, in tempi assai più recenti, la Procura europea - EPPO (European Public Prosecutor Office). Questi nuovi attori della cooperazione giudiziaria operano senz'altro nella direzione della modernizzazione della cooperazione, pur se non necessariamente nel senso di una sua diretta "digitalizzazione", introducendo metodi di conduzione delle indagini più snelli e innovativi.

In particolare, con la creazione di Eurojust⁴, se d'un lato è stata generalizzata, per non dire banalizzata, la prassi dello scambio di comunicazioni per il tramite della posta elettronica, dall'altro si è assistito all'introduzione del *Case Management System* (CMS), un sistema di gestione automatizzata dei casi trattati attraverso una banca dati centrale situata presso la sede dell'agenzia, finalizzata ad agevolare lo stoccaggio e la gestione delle informazioni in modo non eccessivamente dissimile da quanto avviene con il sistema in uso alla nostra Direzione Nazionale

³ Atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, in GUCE C 197 del 12 luglio 2000, p. 1.

⁴ Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in GUCE L 63 del 6 marzo 2002, p. 1, oggi sostituita dal regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, in GUUE L 295 del 21 novembre 2018, p. 238.

Antimafia e Antiterrorismo (banca dati denominata Sidra/Sidna) che ha del resto costituito la base ispiratrice dei più moderni sistemi europei.

Anche la recente istituzione della Procura europea (EPPO)⁵ ha condotto alla istituzione di un autonomo CMS, operativo dagli inizi del 2021, che ha accompagnato l'avvio della attività operativa di EPPO dal 1° giugno dello stesso anno pur avendo da affrontare la temibile sfida costituita dalla necessità di dover tener conto e mediare tra i (ben) diversi livelli di digitalizzazione dei sistemi giudiziari raggiunti nei diversi Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Venendo all'oggi: esiste una panoplia di proposte riguardanti il futuro della cooperazione giudiziaria, quasi tutte incentrate, in un modo o nell'altro, sulla digitalizzazione come strumento per ottenere il miglioramento sia nel funzionamento delle agenzie, come in quello dei tribunali.

Partendo dalle agenzie, non può non evidenziarsi come Eurojust, insieme ad EPPO, siano divenuti la cartina di tornasole di quanto va avvenendo e, altresì, i soggetti sui quali si vanno scaricando le tensioni e caricando le aspettative create dalle sempre nuove sfide proposte dall'attualità, come avvenuto, ad esempio, all'indomani di attentati terroristici o con le più recenti proposte di espandere la competenza della Procura europea al di là della sola protezione degli interessi finanziari dell'Unione includendovi anche la materia della violazione delle sanzioni irrogate dall'Unione all'invasione dell'Ucraina da parte russa.

Nel 2021 è stato così emanato il “*Regolamento sullo scambio di informazioni digitali nei casi di terrorismo transfrontaliero*” che formalizza, rende obbligatorio e disciplina l'impiego del c.d. *Counter Terrorism Register* (CTR). Già inaugurato da Eurojust nel settembre 2019 il registro si propone lo scopo di sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili delle indagini e del perseguimento dei reati gravi compresi i reati di terrorismo mettendo in condizione Eurojust di individuare i collegamenti tra le indagini parallele

⁵ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (“EPPO”), p. 1.

transfrontaliere e le azioni penali per reati di terrorismo condotte dai diversi Stati membri, fornendo in tal modo un ritorno proattivo di informazione agli stessi in merito ai collegamenti così individuati.

La proposta di creare una “*Piattaforma di collaborazione a sostegno del funzionamento delle squadre investigative comuni e modifica il regolamento (UE) 2018/1726*”⁶ origina invece dall’Agenzia dell’Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) e ha l’obiettivo specifico di migliorare e rendere più efficiente il funzionamento delle squadre investigative comuni istituite, in particolare, in conformità con la decisione quadro 2002/465/GAI, attraverso la creazione di una piattaforma di collaborazione accessibile a tutti i membri delle JITs, nonché ad altre parti interessate. A tal fine, la proposta definisce le regole di accesso e di funzionamento della piattaforma di collaborazione. Lo strumento appare di particolare utilità anche alla luce della recente istituzione di una squadra investigativa comune per l’Ucraina fra vari Stati membri UE - fra cui Lettonia, Polonia, Lituania - al fine di supportare la locale autorità giudiziaria nell’investigare sui crimini occasionati dall’invasione da parte della Russia.

Altre proposte attualmente in discussione sono rivolte agli aspetti più diretti dell’assunzione della prova o sono funzionali all’implementazione e al miglioramento degli strumenti di mutuo riconoscimento.

Alla prima categoria può ricondursi il “*Pacchetto e-Evidence*”, da lungo tempo in negoziato e composto di una proposta di “*Regolamento e direttiva per la raccolta e conservazione delle prove elettroniche*”⁷: le misure sono finalizzate a facilitare l’acquisizione diretta dei dati informatici necessari come prove per i procedimenti penali transnazionali

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una piattaforma di collaborazione come ausilio al funzionamento delle squadre investigative comuni e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726, COM (2021) 756final, del 1° dicembre 2021.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale, COM (2018) 225final, del 17 aprile 2018.

da parte delle Autorità giudiziarie di un Paese membro direttamente presso i *service providers* collocati presso altri Paesi membri, senza dovere fare ricorso ai tradizionali meccanismi rogatoriali.

Alla seconda appartiene invece il “*Pacchetto digitalizzazione giustizia*”, collegato anche alla creazione della Piattaforma di collaborazione appena indicata, che include una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell’accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero⁸, diretta alla modifica di numerosi atti nel settore della cooperazione giudiziaria. Esso prevede in particolare che la comunicazione elettronica tra gli organi giurisdizionali e le autorità competenti avvenga attraverso un sistema informatico decentrato, sicuro ed affidabile. Sono previsti sistemi informatici e punti di accesso interoperabili posti sotto la responsabilità e la gestione individuali di ciascuno Stato membro, delle diverse agenzie operanti nel settore della Giustizia e degli Affari Interni (GAI) e di altri organi dell’UE, sistemi tramite i quali è attuato uno scambio transfrontaliero interoperabile tra le rispettive autorità degli Stati membri. La proposta prevede che l’uso del sistema sia obbligatorio da parte di tutti i fruitori, salvo il caso di guasto o in altre circostanze specifiche⁹.

Altra proposta di prossima attuazione presso gli uffici giudiziari, con riferimento all’ordine europeo d’indagine, *European Investigation Order* (EIO), e le comunicazioni ad esso relative è quella dell’*e-Evidence Digital Exchange System* (e-EDES), un sistema finalizzato alla gestione delle procedure e degli strumenti dell’Ordine Europeo di Investigazione e dell’Assistenza Giudiziaria (moduli elettronici, *business logic*, statistiche, registri, ecc.) che consentirà la comunicazione immediata a livello europeo.

Non mancano, tuttavia, fattori che potremmo definire “di tensione”.

⁸ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell’accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria, COM (2021) 759final, del 1° dicembre 2021.

⁹ COM (2021) 759final, cit.

Tra di essi, in *primis*, la considerazione per la quale la trasformazione digitale (in senso lato) non può essere considerata alla stregua di una dinamica del tutto “neutra”. La scelta di dotare (o di non dotare) le agenzie UE di *enforcement* di avanzati strumenti di raccolta e stoccaggio dei dati in forma elettronica e, dunque, anche del potere di usarli, non può che rivelarsi alla fine se non una scelta politica, perché si tratta di poteri immensi (si pensi, ad esempio, alla sola possibilità di immagazzinare tutti i dati relativi alle inchieste in materia di terrorismo condotte nei diversi Stati membri); ma nel momento in cui si passa dalla dimensione delle scelte “tecniche” a quella delle scelte “politiche”, si rischia di avventurarsi a camminare su di uno strato di ghiaccio sempre più sottile.

Valga quale esempio proprio quanto sta avvenendo nel quadro del negoziato diretto alla modifica dell’attuale regolamento Eurojust, in cui sembra si vada avanzando con estrema cautela sul terreno della realizzazione di una interconnessione diretta tra il CMS di Eurojust e le varie applicazioni o sistemi IT esterni cui Eurojust può avere accesso (ad es. ECRIS-TCN, SIS SCHENGEN, e-EDES), in conformità con il diritto dell’UE.

Si tratterebbe senza dubbio di un considerevole passo in avanti, ma si deciderà di percorrerlo fino in fondo...? Il potenziale valore aggiunto delle interconnessioni è enorme come enormi sono le sfide da esse sollevate: è immaginabile, ad esempio, che anche la Procura europea - EPPO, soprattutto ove veda in futuro estendersi le sue competenze al di là della protezione degli interessi finanziari, possa chiedere di interconnettere il suo CMS con quelli nazionali operativi in materia? Quali le conseguenze di un tale passo?

In tal senso, appare necessario tenere sempre presente un criterio che potremmo definire di *bidirezionalità* nelle attività di cooperazione giudiziaria europea. Non perdendo infatti di vista la natura tuttora prioritariamente “nazionale” dell’attività giurisdizionale, occorre rimanere consapevoli del fatto che i giudici e i pubblici ministeri degli Stati membri sono tuttora la primaria fonte dalla quale originano i dati che vengono inseriti nelle banche dati delle agenzie europee e dovrebbero quindi

costituire al tempo stesso i principali *beneficial owners* (i beneficiari finali, per mutuare un termine caro alla normativa antiriciclaggio) delle elaborazioni prodotte dagli stessi.

Non potrebbe tuttavia non rivelarsi del pari frustrante, sempre ponendosi nell'ottica del magistrato nazionale, se – pur nel costante rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati – per mere gelosie nazionalistiche si perdesse l'occasione di fare impiego e sviluppare al meglio tutte le potenzialità che la digitalizzazione giudiziaria è in grado di offrire, soprattutto ove si guardi alla estrema abilità con cui le organizzazioni criminali e terroristiche hanno invece dimostrato di essere capaci di adattarsi e servirsi delle nuove tecnologie.