

EUROJUST: LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE

Intervista a FILIPPO SPIEZIA - vicepresidente Eurojust

Le sue opinioni sono espresse a titolo personale e non impegnano Eurojust



©Eurojust

Filippo Spiezia ha lavorato come Pubblico Ministero dal 1991 e come Sostituto Procuratore Antimafia dal 2003. Presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha coordinato numerose indagini per reati di criminalità organizzata e di terrorismo. Ha altresì lavorato nel Consiglio Superiore della Magistratura come membro del Comitato Scientifico, occupandosi di formazione giudiziaria per i giudici e pubblici ministeri.

È stato autore di numerose pubblicazioni in materia di cooperazione giudiziaria e di lotta contro la criminalità transnazionale, compresa la tratta di esseri umani e la corruzione.

Quali sono i reati più gravi su base internazionale? Quali mettono maggiormente in pericolo la sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini?

Uno degli obiettivi dell'Unione europea è quello di offrire ai cittadini un elevato livello di sicurezza nell'ambito di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La prevenzione e la lotta alla criminalità sono possibili soltanto mediante una stretta cooperazione tra le forze di polizia, le competenti autorità doganali e giudiziarie degli Stati membri, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sui quali si fonda l'Unione. Con questo scopo il Consiglio nel 2002, con la decisione 2002/187/GAI, istituì l'Eurojust quale organo dell'Unione europea, dotato di personalità giuridica, il cui obiettivo primario è quello di stimolare e rafforzare il coordinamento e la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri nelle indagini per forme gravi di criminalità transfrontaliera.

Un ruolo essenziale nell'organismo è svolto dai membri nazionali che assistono le autorità giudiziarie nelle procedure di cooperazione ed assicurano l'ottimale coordinamento investigativo, risolvendo, spesso, questioni giuridiche complesse e problemi pratici derivanti dalle differenze tra i sistemi giuridici dei Paesi dell'Unione.

Eurojust è l'unico organismo a livello europeo deputato a svolgere i compiti descritti, quanto mai essenziali per l'inadeguatezza di una risposta meramente nazionale rispetto alle sfide poste dalla moderna criminalità, sempre più transnazionale. Le funzioni dell'organismo rappresentano un elemento distintivo ed innovativo rispetto alla precedente esperienza dei magistrati di collegamento e alla Rete Giudiziaria europea, costituiti alla fine degli anni '90 proprio per combattere i reati di corruzione, traffico di stupefacenti e terrorismo.

Il cambiamento è radicale anche dal punto di vista strutturale in quanto Eurojust nasce come organismo centrale, con una sede accentrata all'Aja, presso cui sono rappresentati i 28 Stati membri dell'Unione e alcuni Paesi terzi (Montenegro, Norvegia, Svizzera, Ucraina e Stati Uniti).

Nel corso del tempo sono state varate diverse riforme con lo scopo di rafforzare le capacità strutturali ed operative di Eurojust. In particolare, con la decisione 2009/426/GAI sono state incrementate le prerogative dei membri nazionali e del collegio. A sua volta, l'art. 85 del Trattato di Lisbona ha contribuito a confermare la centralità di questo organismo in materia di cooperazione giudiziaria penale.

Dai dati elaborati dall'organismo emerge

che il 63% delle procedure gestite fino al 31 maggio 2018 ha riguardato forme di criminalità in aree definite prioritarie, secondo la classificazione operata dal Collegio di Eurojust con Decisione del 18 maggio 2017, che riflette le aree prioritarie individuate dal Consiglio europeo per il periodo 2018-2021. Esse concernono le frodi a carattere transnazionale, il traffico internazionale di droga, i reati contro la proprietà, la tratta di persone e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, il terrorismo, la corruzione, le diverse forme di cybercrime e quelle lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea (i cosiddetti PIF crimes).

Si rileva, inoltre, che il 37% dell'attività operativa ha, per contro, riguardato altre fattispecie di reato non rientranti in aree prioritarie. Afferiscono a tale categoria le procedure per reati di criminalità economica, reati colposi, ma anche le condotte di mera partecipazione ad associazione criminale. In relazione alle fattispecie appena richiamate, Eurojust interviene in seguito ad una specifica richiesta di assistenza presentata dalle autorità giudiziarie degli Stati membri.

Dai dati parziali riportati relativi all'anno in corso si evidenzia che, alla fine del mese di maggio 2018, Eurojust ha registrato una crescita del dato quantitativo pari a 1313 nuovi casi rispetto allo stesso periodo del 2017 (1087). Questo significativo aumento registrato sino al mese di maggio 2018 riflette un trend generale che ha visto l'organismo coinvolto in un numero crescente di procedure nel corso delle varie annualità (2550 nel 2017, 2306 nel 2016 e 2214 nel 2015).

Lo scenario che emerge dall'operatività di Eurojust rispecchia i dati che si evincono nel rapporto dell'Europol per le forme gravi di criminalità organizzata (SOCTA 2017), ed in cui sono analizzati gli sviluppi sulle minacce e le evoluzioni del crimine in Europa. Europol ha individuato più di 5000 gruppi di criminalità organizzata attivi nell'Ue nel 2017, con un incremento significativo soprattutto se confrontato con lo stesso rapporto del 2013, in cui erano stati censiti 3600 organizzazioni criminali. Le forme di criminalità sono speculari alle aree cd. prioritarie definite da Eurojust: crimini informatici, produzione e traffico di droga, favoreggiamento di migranti, tratta di persone e i reati contro il patrimonio.

Con riguardo, poi, all'operatività svolta dal Desk italiano di Eurojust emerge la conferma della proiezione transnazionale delle nostre organizzazioni criminali di tipo mafioso, in particolar modo della "ndrangheta", capaci non solo di rapportarsi ad altre entità criminali su scala globale, ma anche di infiltrare le economie di diversi Paesi dell'Unione.

Le indagini svolte all'estero, efficacemente supportate dall'Ufficio italiano anche mediante la partecipazione a squadre investigative comuni, danno conto non solo di una forte attività di riciclaggio dei proventi delle attività criminose derivanti dal traffico illecito di stupefacenti, ma di sistematiche attività di acquisizione di *asset economici* in alcuni Paesi dell'UE, in primo luogo della Germania, Spagna, Olanda e Romania. La capacità di infiltrazione si è manifestata, in particolare, nei settori della ristorazione (in Germania, Olanda) ed in quello immo-

biliare (Spagna e Romania) e delle fonti di energia rinnovabili (Romania).

Altro dato di interesse nei quali si registra un sicuro incremento delle procedure in cui l'Italia è stata coinvolta è quello delle indagini in materia di terrorismo internazionale, con una crescita sensibile dei casi trattati. Essa va letta come indicatore dell'aumentata fiducia delle autorità giudiziarie italiane verso l'Ufficio di Eurojust, dall'altro come crescita dell'attenzione investigativa portata dalle nostre autorità verso le molteplici manifestazioni in cui si concretizza oggi la minaccia terroristica, dalle forme associative, anche in rete, alla apologia di reato, all'addestramento ed arruolamento e, per finire, alla organizzazione ed al finanziamento dei viaggi dei cd. *foreign fighters*.

Qual è il ruolo di Eurojust nel contrastare tali reati?

Nel quadro delle descritte funzioni di agevolazione delle procedure di cooperazione giudiziaria e di rafforzamento del coordinamento sovranazionale, Eurojust contribuisce anche a prevenire e risolvere conflitti di giurisdizione tra le autorità dei Paesi membri. Tale funzione è stata attribuita dalla decisione quadro 2009/948/GAI del 30 novembre 2009 con lo scopo di evitare procedimenti penali paralleli, condotti in due o più Stati membri per gli stessi fatti in cui è implicata la medesima persona. Il coinvolgimento attivo di Eurojust è determinante ai fini della tutela di uno dei principi cardine del diritto penale, a livello nazionale, internazionale ed europeo previsto (art. 50 della Carta dei diritti fondamentali, artt. 54 – 58 della Convenzione

di applicazione dell'Accordo di Schengen): il principio del “*ne bis in idem*”. In assenza di precisi parametri normativi per l'individuazione della competente autorità e considerata l'importanza del principio in questione, Eurojust ha adottato per la prima volta alcune Linee Guida, nel 2013, rivisitate nel 2016, che contengono criteri meramente orientativi e non vincolanti per l'individuazione dell'autorità competente procedere.

Eurojust è in una posizione privilegiata per l'esercizio della delineata funzione, che risponde non soltanto a ragioni di efficienza investigativa, ma anche di garanzia. A tal fine propone alle autorità coinvolte, nel corso di riunioni di coordinamento, possibili soluzioni agevolando lo scambio di informazioni tra i Paesi coinvolti, incrementando il tasso di reciproca fiducia tra le magistrature nazionali. Un'ulteriore leva usata da Eurojust è il supporto alle squadre investigative comuni (Joint Investigation Teams), espressione di uno degli strumenti più avanzati nei rapporti di cooperazione giudiziaria. Esse possono essere costituite, di comune accordo, dalle autorità competenti di due o più Stati membri per uno scopo determinato e una durata limitata che può essere prorogata con l'accordo delle parti. Alla fine di maggio 2018 il numero totale di squadre investigative comuni supportate da Eurojust era pari a 156, di cui 23 di nuova costituzione. Nella formazione di tali squadre Eurojust è stata sempre coinvolta in quanto considerata punto di riferimento, sia nella fase costitutiva che per le procedure di finanziamento della squadra.

La cooperazione e il coordinamento delle indagini sono state rafforzate anche

mediante il coinvolgimento, nei casi di maggiore rilievo, di organismi ulteriori, quali l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), e l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex). Infine Eurojust può vantare relazioni di collaborazione con decine di punti di contatto disseminati su scala globale (circa 50).

Quali sono i risultati più significativi che ha finora raggiunto questo organismo?

Nonostante alcuni limiti di carattere funzionale - Eurojust non è al momento dotata di poteri vincolanti verso le autorità nazionali - essa, nel corso degli anni, ha saputo rispondere alle continue evoluzioni della criminalità transnazionale ed è stata efficacemente al fianco delle autorità giudiziarie, sapendo rinnovarsi ed adeguarsi alla natura complessa delle procedure investigative deferite all'organismo. Se pensiamo che nel 2002, anno di costituzione di Eurojust, furono trattati 202 casi e nel 2017 invece il dato quantitativo risale a 2550 casi, appare del tutto evidente l'incremento significativo delle attività operative. Tale sviluppo può attribuirsi non solo all'evoluzione del crimine, sempre più transnazionale, ma anche alla reputazione che Eurojust ha saputo guadagnarsi sul campo, offrendo soluzioni e risposte concrete e tempestive alle autorità nazionali.

Il dato è particolarmente eloquente per quanto concerne il Desk Italiano dove c'è stata una crescita esponenziale dei casi negli ultimi tre anni. Nel 2015 sono stati trat-

tati 75 casi, mentre alla fine del 2017 il dato quantitativo è stato pari a 578 casi. L'aumento significativo delle attività operative non è solo quantitativo, ma anche qualitativo, in quanto tutte le indagini più complesse sul territorio italiano vengono oggi comunicate al membro nazionale.

Quali, secondo lei, i traguardi più importanti che potrebbero essere raggiunti nei prossimi anni? E sulla base di quali condizioni?

Tra le sfide di Eurojust per i mesi a venire vi è, innanzitutto, quella di una compiuta e tempestiva attuazione del nuovo imminente regolamento, che ne cambierà la base giuridica in linea con l'art. 85 del TFUE. Le principali innovazioni del nuovo testo normativo, il cui iter è in via di finalizzazione e che è destinato ad entrare in vigore entro il 2019, concernono: la distinzione tra le funzioni operative e le funzioni di gestione del collegio, per le quali si prevede il supporto di un nuovo organismo interno: l'*executive board*; un nuovo regime sulle norme in materia di protezione dei dati adeguato al recente quadro giuridico sulla protezione dei dati nelle istituzioni dell'UE; l'attribuzione ad Eurojust di nuove funzioni relative al potere di operare non solo a seguito delle richieste avanzate dalle autorità degli Stati membri, ma anche di propria iniziativa. La natura regolamentare dell'atto normativo dovrebbe risolvere le discrepanze che ancora esistono a livello nazionale nella disciplina di Eurojust.

In secondo luogo, sarà necessario istituire feconde relazioni di collaborazione con il neonato Procuratore europeo, nel quadro delle rispettive competenze. Quest'ulti-

mo è stato, costituito con il regolamento 2017/1939, approvato il 12 ottobre 2017 dal Consiglio dei Ministri della Giustizia dell'Unione dopo aver ottenuto il via libera da parte del Parlamento europeo. L'istituzione del procuratore europeo rappresenta una novità assoluta nel panorama dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in quanto per la prima volta è stato creato un soggetto con chiari connotati giudiziari e con una giurisdizione estesa quasi a tutto il territorio europeo. Nonostante si inizi a intravedere la struttura della Procura europea, questa diventerà completamente operativa soltanto nel 2021. Uno dei nodi critici da sciogliere nel frattempo riguarderà le relazioni che si innescheranno tra Eurojust e il Procuratore europeo.

La stretta collaborazione tra i due organismi rappresenta una caratteristica saliente e necessaria del futuro scenario, e sarà necessario, quindi, trovare un nuovo equilibrio nella consapevolezza che le attività compiute da uno potranno accrescere l'efficienza e la legittimazione dell'altro e viceversa. È auspicabile, inoltre, che in una materia così complicata come quella del terrorismo, vi sia una maggiore e strutturata condivisione delle informazioni tra le diverse autorità operanti negli Stati membri, che veda Eurojust come hub in posizione centrale per la loro raccolta e gestione in chiave giudiziaria. Collegato a questi aspetti è, poi, il completamento dell'ammodernamento tecnologico di Eurojust, per porre l'organismo all'altezza di tutte le nuove sfide. Per queste ragioni è fondamentale il costante sostegno, anche finanziario, delle istituzioni europee e degli Stati membri.